



**Alexandre Brito Ribeiro
Furtado**

**Administração e Gestão da Educação na Guiné-
Bissau: Incoerências e Descontinuidades.**



**Alexandre Brito Ribeiro
Furtado**

**Administração e Gestão da Educação na Guiné-
Bissau: Incoerências e Descontinuidades.**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências da Educação, realizada sob a orientação científica do Prof. Doutor Jorge Adelino Rodrigues da Costa, Professor Associado da Universidade de Aveiro.

Apoio financeiro da FCT e do FSE no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

Dedico este trabalho aos meus filhos Melquíades e Anaximandro e à minha filha Crisálida, companheira nesta aventura no mundo das Ciências da Educação, pela solidariedade e apoio incondicional com que pude contar sempre ao longo da sua preparação.

o júri

presidente:

Prof. Doutor Joaquim José Borges Gouveia
professor catedrático da Universidade de Aveiro

vogais:

Prof. Doutor Jorge Carvalho Arroteia
professor catedrático da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Luís António Pardal
professor associado da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Jorge Adelino Rodrigues da Costa
professor associado da Universidade de Aveiro

Prof. Doutor Eugénio Adolfo Alves da Silva
professor auxiliar da Universidade do Minho

Prof. Doutora Maria Irene de Melo Lourenço Fonseca Figueiredo
professora adjunta da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto

agradecimentos

Embora longo o percurso de uma investigação desta natureza, pode não ser enfadonho se for encarado como uma caminhada acompanhada, com etapas definidas ao longo das quais se permitem pausas, conversas informais amenas, troca de opiniões, análises críticas, orientações científicas firmes, esclarecidas, esclarecedoras e encorajadoras. Assim me senti durante estes anos sob a orientação do Professor Jorge Adelino Costa em quem encontrei sempre a mesma disponibilidade e apoio pessoal. Por tudo isso, os meus sinceros agradecimentos.

Estendo os agradecimentos a todos os Professores do Departamento de Ciências da Educação que sempre se interessaram pelo bom andamento desta investigação, dispensando-me toda atenção e apoio e à Patrícia Castanheira pela sua paciência e precioso contributo na leitura do trabalho;

Aos meus amigos e conterrâneos – estudantes nesta grande Universidade de Aveiro – pela atenção e carinho dispensados;

À Fundação para a Ciência e Tecnologia pelo apoio financeiro.

palavras-chave

Administração Educacional; Educação na Guiné-Bissau; Sistemas Educativos, Política Educativa.

resumo

Este estudo sobre a Administração e Gestão da Educação na Guiné-Bissau pretende não só oferecer uma visão global e histórica sobre as medidas, em matéria de política e administração da educação, adoptadas e implementadas no país, ao longo de várias décadas, mas também proceder a um inventário crítico das suas consequências, identificar os principais pontos de estrangulamento com que se debate hoje a política, o sistema e a administração da educação e apontar algumas pistas que possam levar a ultrapassá-los, na perspectiva de uma visão global e integrada.

As principais conclusões a que chegamos levam-nos a referir que, ao longo das últimas décadas, a política e a administração da educação na Guiné-Bissau estiveram dependentes de constrangimentos e instabilidades institucionais e sócio-políticas internas, bem como de orientações, condicionalismos e exigências impostas do exterior.

keywords

Educational Administration; Education in Guinea-Bissau; Educational Systems; Educational Policy.

abstract

This research on the Administration and Management of Education in Guinea-Bissau intends not only to offer a global and historical view of the measures regarding the educational policy and administration which were adopted and enforced in the country throughout decades, but also to proceed with a critical inventory of its' consequences, to identify the main obstacles that the policy, the system and the educational administration face today and to point out some clues that can help overcoming them, in the perspective of a global and integrated view.

The main conclusions that we have come across lead us to mention that, throughout the last decades, the educational policy and administration in Guinea-Bissau have been dependant on internal constraints and social-political institutional instabilities, as well as on externally imposed orientations, conditional issues and demands.

SIGLÁRIO

AIF-PALOP – Associação Internacional para a Formação em África – Países de Africamos de Língua Oficial Portuguesa

ALTERNAG – Associação Guineense para Estudos e Alternativas

ASDI – Ajuda Sueca para o Desenvolvimento Internacional

BAD – Banco Africano para o Desenvolvimento

CCA – Country, Common Assessment

CDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CEEN – Comissariado de Estado da Educação Nacional

CEENC – Comissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura

CEFC/EU – Centro Experimental de Formação Comunitária/União Europeia

CENFA – Centro de Formação Administrativa

CESO-CECI – Consultores Internacionais, CRL

COFORPALOP – Cooperação para a Formação de Formadores em Planificação da Educação para os Países de Língua Oficial Portuguesa.

DANIDA – Agência Dinamarquesa para Desenvolvimento Internacional

DENARP – Documento de Estratégia Nacional de Alívio e Redução da Pobreza

DRE – Direcção Regional de Educação

EB – Ensino Básico

EBE – Ensino Básico Elementar

EBC – Ensino Básico Complementar

FCFA – Franco da Comunidade Financeira Africana

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

GEP – Gabinete de Estatística e Planeamento (Ministério da Educação Nacional)

HIPIC – Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados

ILAP – Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza

INDE – Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa

IRI/PALOP – Educação Interactiva pela Rádio para os Países de Língua Oficial Portuguesa

JICA – Agência Japonesa para a Cooperação Internacional

MEN – Ministério da Educação Nacional

MPO – Plano Quadro das Operações

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PRODEC – Projecto de Desenvolvimento do Ensino Comunitário

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SNV – Serviço Holandês para a Cooperação e Desenvolvimento

UEMOA – União Económica e Monetária Oeste

UMOA – União Monetária Oeste Africana

UNHCR – Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados

SAID – Agência dos Estado Unidos para Desenvolvimento Internacional

VSO – Serviços dos Voluntários Britânicos

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
1.Contextualização	1
2.Objecto e objectivos do estudo	6
3. Metodologia	11
3.1. Instrumento enquadrador de análise	18
3.2. Apresentação do quadro conceptual	18
4. Organização da tese	29

I PARTE – EDUCAÇÃO, POLÍTICA EDUCATIVA, SISTEMAS EDUCATIVOS, ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO I

EDUCAÇÃO, POLÍTICA EDUCATIVA E SISTEMA EDUCATIVO	33
1. Educação Hoje	33
1.1. Educação em África	37
1.2. Programas de ajustamento estrutural	40
1.3. Os principais problemas da educação em África	41
1.4. As instituições educativas	48
1.4.1. A família	49
1.4.2. Escola como instituição educativa	54
1.5. Instituições educativas não formais	58
2. Políticas Educativas nos nossos dias	61
2.1. Conceito da política e política educativa	61
2.2. Conteúdos da política educativa	64
2.3. Agentes da educação e política educativa	65
3. Sistema educativo	68
3.1. Sistema educativo e a teoria geral dos sistemas	69
3.2. Características essenciais de um sistema e de uma organização	69
3.3 Sistema educativo e organização escolar	72
3.4. O funcionamento do sistema educativo e seus componentes	73
3.5. Organização e orientação dos sistemas educativos	79
3.5.1. O direito à educação	80

3.5.2. Respeito pelas diversidades	83
3.5.3. Participação social no sistema educativo	85
3.6. Tipologia dos sistemas educativos	94

CAPÍTULO II

ADMINISTRAÇÃO GERAL E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 99

1. Administração geral	99
1.1 Conceito e caracterização geral da administração	99
1.2 Evolução da administração geral	101
1.2.1. Administração à luz das exigências contemporâneas	105
2. Administração da Educação	107
2.1 Evolução da administração educativa como organização	109
2.2 Administração como processo: funções da administração	115
2.3 Níveis de administração da educação	120
2.3.1. Nível Estado/Nação	120
2.3.2. Nível Governo/Poder Executivo	120
2.3.3. Nível Regional/Local	124
2.3.4. Os estabelecimentos de ensino	124
3. Problemas e perspectivas da Administração da Educação	127
3.1 Problemas actuais	127
3.1.1. Centralização e descentralização da administração da educação	129
3.1.2. Algumas prioridades em matéria de descentralização da educação	135
3.1.3. Regulação da educação	137
3.2. Adequação e modernização da administração da educação	138

CAPÍTULO III

DOMÍNIOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 145

1. Planeamento da educação	146
1.1. Conceito	146
1.2. Objectivos do planeamento	147
1.3. Evolução do planeamento da educação	148
1.4. O processo de planeamento	152
1.5. Métodos tradicionais de planeamento	159
1.6. Novas visões no planeamento da educação	164
1.7. Novos métodos de planeamento	165

2. Recursos Humanos	169
2.1. Tratamento administrativo dos recursos humanos	171
2.2. Funções e processos da administração dos recursos humanos	172
2.2.1. Previsão dos recursos humanos	172
2.2.2. Selecção e recrutamento dos recursos humanos	174
2.2.3. Desenvolvimento dos recursos humanos	175
3. Gestão dos recursos financeiros	180
3.1. Afectação dos recursos públicos	180
3.2. Fontes de financiamento	182
4. Gestão dos recursos físicos	186
4.1. Espaços para construção escolar	187
4.2. Edifício escolares	188
4.3. Equipamento escolar	191
5. Organização e Administração Escolar	193
5.1. Evolução, conceito e funções	193
5.2. Órgão de administração das escolas	197
5.3. Documentos de uma escola	202
6. Inspeção e supervisão do sistema de educação	204
7. Legislação educativa	208

II PARTE – ANÁLISE DA SITUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU

CAPÍTULO IV

CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PAÍS	213
1. Factores geográficos	213
2. População	214
3. Situação sócio-cultural	218
4. Organização administrativa do país	220
5. Contexto histórico e político	222
6. Contexto económico	232
6.1. As potencialidades económicas do país	232
6.2. Evolução do sector da economia	236

CAPÍTULO V

EDUCAÇÃO NA PROVÍNCIA DA GUINÉ DURANTE O PERÍODO DE 1940-1974 247

1.Caracterização do ensino colonial	247
1.1 Organização da instrução pública na Guiné	247
1.1.1. Ensino indígena nas “Províncias Ultramarinas” de Angola, Guiné e Moçambique	255
1.1.2. Ensino rudimentar para indígenas	257
1.1.3. Ensino de adaptação	266
1.2 Ensino secundário	267
2. Reformas dos anos sessenta e setenta	271
2.1. Contexto político na Província da Guiné nos anos sessenta	273
2.2 As reformas no sector do ensino	272
2.3. Reorientação do ensino – ensino agrícola	274
3. Situação do ensino nas vésperas da independência	280
3.1. Educação no quadro da política “Por uma Guiné Melhor”	280
3.2. Principais reformas educativas	283
4. Organização do sistema de ensino colonial nos anos setenta	289
4.1. Secção Infantil	289
4.2. Ensino primário elementar	289
4.3. Ciclo preparatório do ensino secundário	293
4.4. Ensino secundário	293
4.5. Ensino superior	298
5. Gestão e administração escolar	399
6. Educação nas áreas libertadas entre 1965 e 1974	314
6.1. Tipologia das escolas das zonas libertadas	315
6.2 Coordenação geral da educação	321
6.3. Programas e conteúdos do ensino	322
6.4. Um sistema escolar coerente e dinâmico	323

CAPÍTULO VI

AS TÍMIDAS TENTATIVAS DE REFORMA DE 1974-1980 325

1. Contexto político, económico e social	325
1.1. Contexto económico	327
1.2. As heranças no sector da educação	328
1.2.1. O projecto educativo colonial herdado	329
1.2.2. O sistema escolar das Zonas Libertadas	331
2. Nova concepção do desenvolvimento	332

2.1 A primeira opção no âmbito da política educativa	334
2.2. Confrontação entre sistemas educativas	336
2.3. Principais medidas políticas	341
2.3.1. Democratização/ massificação do ensino/explosão escolar	341
2.3.2. O retorno às medidas restritivas e discriminação	345
2.3.3. Campanha nacional de alfabetização	350
3. Reformas globais ao nível do sistema educativo	355
3.1. Elementos para uma nova política educativa	355
3.2. Reformas efectivas	360
3.2.1. Reformas ao nível do ensino básico	360
3.2.2. Reformas ao nível do ensino secundário	363
3.2.3. Reformas curriculares	367
3.2.4. Organização, formação e enquadramento do pessoal docente	370
3.2.5. Desenvolvimento das acções de formação	377
3.2.6. Outras acções de formação de recursos educativos	390
3.3. Avaliação do Sistema	391
4. Organização da Administração da Educação	393
5. Principais limitações na definição e implementação das políticas adoptadas durante o período	400

CAPÍTULO VII

PERÍODO 1981 A 1987 – PROJECTOS DE REFORMA

GLOBAL DO SISTEMA EDUCATIVO 419

1. Contexto político, económico e social	415
2. Política educativa e seu contexto	420
3. Os três grandes projectos de reforma global do sistema educativo	422
3.1. Sistema Nacional de Educação e Formação (SNEF)	422
3.2. Caracterização geral do sistema educativo vigente	423
3.3. Bases do Sistema Nacional de Educação e Formação (SNEF)	427
3.3.1. Estrutura do SNEF	428
3.3.2. Formação de professores e pessoal docente	431
3.3.3. Instituições do SNEF	432
3.3.4. As limitações do SNEF	433
4. A primeira análise do sector da educação	435
4.1. Os principais estrangulamentos do sistema educativo	435
4.2. As prioridades e estratégias para o sector numa perspectiva de médio prazo	439
5. Principais acções para a melhoria do ensino	441

5.1. Contrato de Crédito de Desenvolvimento	441
5.2. Estratégia para o Desenvolvimento da Educação na Guiné-Bissau	449
5.2.1. Implementação da Estratégia: o Plano de Médio Prazo	455
5.2.2. Quantificação do Plano de Médio Prazo	462
5.2.3. As principais limitações da Estratégia para o Desenvolvimento da Educação e do Plano de Médio Prazo	465
6. Plano Quadro Nacional: Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau	471
6.1. Estrutura do Plano Quadro	472
6.1.1. Planificação e implementação do Plano Quadro	473
6.1.2. Metas	474
6.1.3. Supervisão e seguimento	475
6.1.4. Condições prévias	476
6.1.5 Custos	477
6.2. Potencialidades e limitações do Plano Quadro Nacional	478
 CAPÍTULO VIII	
A EDUCAÇÃO DE 1998 AOS DIAS DE HOJE	483
 1. Contexto político e económico	483
1.1. Economia	484
1.2. Administração	485
2. Sector da educação	486
2.1 Programa do Governo de Coligação PRS/RGB de Base Alargada e do Governo PRS de Consenso Nacional	490
2.2. Declaração Política Educativa e Plano de Acção e Orientações Gerais	492
2.3 A gratuitidade do ensino básico	494
3. A dualidade na administração dos projectos educativos: Unidade de Coordenação de Projectos/ Projecto PAEB/Firkidja	497
3.1. O Banco Mundial e o Projecto de Apoio à Educação Básica – Firkidja	499
3.1.1. Programas de formação em exercício: da estratégia global à formação condensada	500
3.1.2. Programa da Unificação do Ensino Básico (EBU)	524
3.1.3. Programa de Parceria	542
4. O Plano Nacional de Educação para Todos	548

CAPÍTULO IX

SITUAÇÃO ACTUAL DO SISTEMA E DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA 551

1. Sistema educativo no contexto educativo actual	551
1.1. Estrutura actual do sistema educativo	556
1.1.1. A educação pré-escolar	556
1.1.2. Educação Escolar	566
1.1.3. A Educação extra-escolar	581
1.2. Sector privado	582
1.2.1. As escolas privadas	583
1.2.2. Escolas madrassas	586
1.2.3. Escolas comunitárias	586
1.2.4. Escolas populares	595
1.2.5. As Escolas em autogestão	598
2. Administração do sistema educativo	603
2.1. Nível central	603
2.2. Nível Regional	609
2.2.1. Direcções Regionais de Educação	609
2.2.2. Situação actual das Direcções Regionais de Educação	613
2.2.3. Principais problemas estrangulamentos ao nível das Direcções Regionais da Educação	625
3. Administração e gestão escolar	627
3.1. Infraestruturas escolares	630
3.2. Condições de aprendizagem dos alunos	640
3.3. A Condição dos docentes	641
3.4. Estatísticas	645
3.5. Legislação	650
3.6. Inspecção do sistema educativo	651
3.7. Investigação em educação	652
3.8. Administração e Gestão dos Recursos Financeiros	655

CONCLUSÃO 661

1. Comentário preliminar	661
2. Política educativa	666
3. Sistema educativo	674

BIBLIOGRAFIA 681

INTRODUÇÃO

1. Contextualização

As minhas experiências na educação foram iniciadas ainda antes da independência nacional, celebrada em 1974, como primeiro professor e director guineense da Escola Preparatória de Bafatá, hoje Liceu Regional de Bafatá. Depois da independência exerci as funções de técnico e Director do GEOP (Gabinete de Estudos e Orientação Pedagógica) do então Comissariado da Educação Nacional; no início dos anos 90 tive o privilégio de ser nomeado Ministro da Educação e, no final da década noventa, após ter abandonado voluntariamente o cargo de ministro, por graves indefinições no processo de transição para a democracia pluripartidária, assumi o cargo de Consultor da UNICEF e, depois, de Administrador do primeiro Programa de Educação UNICEF – Governo da Guiné-Bissau. O exercício dessas funções criou-me oportunidades ímpares, em diversos momentos e a partir de diferentes ângulos, para lidar de perto com as questões relacionadas com a Organização e Administração da Educação na Guiné-Bissau. Neste sentido, observei e segui a evolução das políticas desenvolvidas com vista a construir e implantar um novo sistema educativo, num jovem país, emergente de uma longa luta contra a presença colonial que teve como consequências imediatas uma complexa situação social, económica e política.

Durante os vários séculos de presença e décadas de dominação colonial, a grande maioria dos guineenses, *os indígenas*, encontrava-se fora do sistema educativo (e sem direito a ele). Uns poucos eram entregues à educação missionária e apenas uma minoria, *os civilizados*, tinha o privilégio de aceder à instrução. Após a independência, em 1974, o país encontrou-se, de repente, perante um gigantesco dilema: i) construir um novo sistema educativo para um novo contexto social, orientado para objectivos genuínos, decorrentes dos novos ideais político-ideológicos forjados durante a luta da libertação nacional, enfrentando limitações em termos de experiência, de recursos humanos qualificados, de infra-estruturas, de meios financeiros, embora contando com a manifesta solidariedade da comunidade internacional, dos países e organizações amigas ou; ii) prosseguir com um sistema educativo herdado, estranho, construído na óptica da dominação colonial,

altamente discriminatório e selectivo, introduzindo nele modificações pontuais para fazer face à inevitável explosão escolar, enquanto se construía paralelamente o novo sistema.

Perante a precariedade da situação e as fortes pressões políticas e sociais (próprias dos legítimos sentimentos alimentados pela euforia da independência), os dirigentes políticos/governantes, inexperientes, mas fortemente motivados e decididos do ponto de vista político, enveredaram por medidas políticas que favoreceram a manutenção do velho sistema, mas com um forte compromisso político de introduzir, gradualmente, algumas reformas pontuais para não paralisar as escolas e de preparar, quanto antes, um novo projecto educativo. Porém, essas decisões não foram baseadas num profundo conhecimento da complexa situação herdada, na sequência das políticas populistas coloniais dos últimos momentos de governação, nem foram enquadradas numa perspectiva de reformas mais vastas visando o desenvolvimento da nova educação.

Ao longo dos anos, as tentativas de reforma passaram por várias fases sem que nenhuma tivesse sido concluída e avaliada, como se verá mais adiante. Houve mudanças políticas significativas com a passagem da situação de um partido único para o pluralismo político, implantou-se um Estado de Direito, ocorreu uma maior reivindicação por parte da sociedade civil representada por organizações políticas, sociais e culturais ao direito de participação nas discussões e nas tomadas de decisão sobre todos os assuntos da vida nacional, porém, o sector da educação manteve-se indiferente perante tudo isto.

Em consequência, a precariedade da situação herdada foi-se agravando com as deficiências que se foram acumulando e que se transformaram em obstáculos estruturais. Vários factores contribuíram para esta situação: i) as profundas crises económicas, impostas por factores internos e pela conjuntura internacional; ii) as constantes convulsões e instabilidade políticas que atingiram o nível de confrontações e de conflitos armados; iii) a fuga para o exterior dos melhores quadros e o consequente déficit em termos de recursos humanos qualificados, tanto para a docência como para a administração; iv) a degradação das infraestruturas educativas sob o enorme peso da procura social da educação e a rigidez das medidas de estabilização económica; v) as fracas medidas de expansão da rede e do sistema; vi) e, como corolário, o divórcio do sistema educativo face às realidades sociais e às necessidades de desenvolvimento do país.

Apesar das fortes críticas endereçadas ao sistema colonial, a política educativa e a política geral do país não conseguiram criar as condições favoráveis à construção do novo sistema nacional de ensino, nem alterar a lógica colonial global do sistema educativo herdado. Não foi possível adoptar outra atitude nas reflexões sobre o novo sistema educativo que ultrapassasse o quadro das críticas ao modelo colonial e originasse novos conceitos e sobretudo novas formas de operacionalização. O ensino mantém-se selectivo, sendo privilégio das grandes cidades, principalmente da capital; o ensino liceal continua constituindo, como outrora, a via única de escolarização; e a formação técnica e profissional cada vez menos relevante do ponto de vista social e económico.

A situação, em matéria de educação e formação pode ser assim resumida: a) uma política educativa desajustada em relação às dimensões social, política, económica e cultural do país; b) um sistema educativo estranho à realidade e aos anseios do país, com fortes resquícios do passado; c) uma escola ainda mal compreendida e com dificuldades de integração na comunidade; d) uma administração educativa centralizada, altamente burocrática, inadequada e obsoleta.

Sem desculpar as autoridades e as contingências conjunturais de então, não seria exagero afirmar que parte da situação hoje vivida na educação pode ser atribuída a “especialistas” dos mais diferentes quadrantes, que intervieram no país na primeira década após a independência, em missões geralmente curtas e limitadas apenas à capital. Desconhecedores da realidade guineense, trouxeram para o país esquemas não testados para a solução dos problemas com que se confrontavam os sistemas educativos dos seus próprios países de origem.

Mas, apesar de tudo isso, a sociedade guineense (e as múltiplas iniciativas comprovam-no) sempre se esforçou (e continua a fazê-lo) por assimilar e incorporar as novas tecnologias e os avanços científicos nas suas iniciativas de desenvolvimento, embora na maioria dos casos de uma forma pouco coerente e descontínua; o Estado guineense não deixou de ser parte integrante da comunidade das nações, da sociedade moderna, em plena expansão; não perdeu o direito de aspirar a uma administração eficaz e racional, capaz de lhe permitir enfrentar a complexidade das tarefas que lhe são hoje impostas, de promover mudanças e de desempenhar um papel determinante na economia, pois, é indiscutível que hoje, citando Gómez e Jiménez “uma das características mais importantes de um Estado

moderno é possuir uma administração pública, estruturada, formalizada, eficaz, capaz de contribuir para o cumprimento dos seus objectivos, para a satisfação das necessidades e expectativas sociais” (1992: 17).

Reverter esta situação é uma tarefa que deverá reunir um consenso nacional e a consciência generalizada de se tratar de uma tarefa árdua, um percurso difícil e longo que exigirá muitos meios, muita persistência e estabilidade, para ultrapassar de forma gradual uma série de obstáculos que entretanto se foram agigantando sob o peso do enorme fardo da dívida externa, da instabilidade política, do elevado índice de pobreza, da carência de recursos humanos especializados e de infra-estruturas.

Porém, o que tem faltado é a convicção forte de que é ainda possível encarar e tratar de forma realista, adequada e programada esses obstáculos que impedem o desenvolvimento global do país, em especial do sector educativo; que existem vias para proporcionar o acesso a uma educação de qualidade a todos os guineenses (segundo a Constituição), desde que as futuras medidas, construídas como resultado de reflexões e alargados consensos nacionais, contem com um clima de estabilidade política e de paz e se fundem num conhecimento profundo das realidades sociais, culturais, políticas e económicas guineenses, nas suas prioridades e na dinâmica da globalização.

Sendo a Administração da Educação parte efectiva da administração pública e porta de entrada para qualquer inovação que se pretenda introduzir no sistema educativo (Combs, 1968), é evidente que sem uma estruturação a esse nível, sem a adequação da administração geral às reais necessidades e anseios da sociedade guineense, os projectos educativos correrão o risco de permanecerem socialmente irrelevantes, isolados, descontextualizados e de continuarem a ser os maiores consumidores dos fracos recursos disponíveis.

Se a educação e a formação são na actualidade ferramentas indispensáveis para a sobrevivência e desenvolvimento das nações, torna-se então urgente reunir forças e competências para definir e fazer funcionar uma administração compatível que contribua eficazmente para o pleno alcance dos objectivos educacionais.

É no contexto acabado de traçar que se deve entender e interpretar a minha preferência pelo tema *Administração da Educação na Guiné-Bissau*, enquanto subsistema da administração geral do país.

2. Objecto e objectivos do estudo

Partindo do estudo dos principais momentos da evolução da Administração da Educação na Guiné-Bissau, de 1940 ao ano 2000, o objecto principal deste trabalho consiste em identificar a desarticulação e as incoerências das medidas administrativas adoptadas ao longo desses anos de modo a se poderem encontrar algumas estratégias de adaptação e revitalização da Administração da Educação, tomada no seu sentido lato.

Concordando com alguns autores, designadamente com Garcia Hoz (1986), para a definição do conceito Administração da Educação no contexto deste trabalho, parti de uma visão macro e instrumental da organização da educação que inclui um sistema de elementos e factores reais (pessoas, grupos, estruturas, política, procedimentos, métodos) que viabilizam a acção educativa num país. Esta visão ampla incluirá a Política Educativa, o Sistema Educativo e a Administração da Educação e os seus respectivos componentes.

Nessa linha de orientação, a Administração da Educação deverá ser entendida como um serviço público, um subsistema da administração geral do país ao serviço da política educativa que funcionará em estreita relação com outros subsistemas, responsável pelas acções ao nível da macroestrutura da organização da educação. A Administração da Educação visará, nomeadamente, i) a previsão das necessidades educativas; ii) a distribuição racional de recursos disponíveis e da oferta educativa; iii) a concretização das linhas políticas educativas; iv) a coordenação e controlo das acções públicas e privadas; v) a planificação dos graus, conteúdos e níveis de ensino; vi) a promoção de acções que contribuam para a melhoria do ensino e do sistema educativo. O conceito abrangerá também os subsistemas da Organização e Administração Escolar, responsáveis pelas intervenções de carácter técnico-pedagógico e organizativo de nível interno, bem como pelas relações externas da escola com o seu meio ambiente.

A evolução da Administração da Educação será abordada, nesta perspectiva, do ponto de vista das políticas educativas que representou e representa (incluindo as reformas) e dos modos de organização do sistema educativo que lhe serviram de suporte.

Assim, o trabalho será desenvolvido a partir de três eixos fundamentais: A Política Educativa, o Sistema Educativo e a Administração Educativa e seus principais domínios (instrumentos): Planificação da Educação; Recursos Humanos; Recursos Físicos; Recursos Financeiros; Administração Escolar; Supervisão do Sistema Educativo; Legislação.

Para o desenvolvimento geral desta investigação parte-se de algumas hipóteses explicativas construídas a partir de elementos internos e externos à administração.

Factores internos

Na Guiné-Bissau, as carências que se fazem sentir na área da educação, e não só, foram geradas pela fragilidade, inadequação e ineficácia dos modos de organização e das estruturas adoptadas que se foram deteriorando ao longo dos anos com medidas incoerentes tomadas de forma isolada e descontextualizada das realidades social, económica, política e cultural. Essas carências foram também em muitos momentos originadas pela ausência de medidas ou pela sua tomada tardia.

O desconhecimento da real dimensão dos problemas educativos herdados e a falta de perspectivas de acção constituem uma das causas básicas da actual ineficácia da organização da educação, do sistema educativo e das estruturas de administração do sistema educativo e da Administração da Educação.

Verifica-se a ausência de uma administração assente na realidade educacional nacional, capaz de fazer uma análise correcta da situação, de preparar alternativas políticas realistas e exequíveis, de tomar decisões correctas e oportunas, de planificar as acções educativas, de coordenar a sua execução, de avaliar os seus resultados e de garantir a continuidade e a coerência das acções, com a constante mobilização, actualização e reforço dos recursos necessários.

As reformas educativas ensaiadas nunca tiveram sucessos por terem sido adoptadas medidas políticas sem o mínimo de garantias, fundadas apenas em simples intenções políticas ou em pressões políticas internas ou externas, exercidas por instituições financiadoras que hoje se afirmam como actores influentes capazes de modificar as políticas internas de muitos países, sobretudo pobres.

Na grande maioria dos casos, as decisões políticas, em matéria de educação, foram tomadas e implementadas sem informar, ouvir ou proporcionar a participação dos principais actores do processo ensino-aprendizagem (alunos, pais e professores); sem projectar as necessidades em recursos humanos, materiais e financeiros; sem avaliar a capacidade de administração e gestão do sistema educativo e sem ponderar as suas consequências, a médio e longo prazo. Muitas decisões foram tomadas de forma isolada sem a contribuição ou colaboração de técnicos, uma atitude que inibiu muitas iniciativas dos poucos técnicos que passaram pelo sector da educação e alimentou um clima impróprio para a educação que, enquanto projecto social, devia, pelo contrário, mobilizar todas as capacidades.

Este cenário, que ainda se repete (e com muita frequência) e que tem acarretado graves consequências para a educação, exige hoje mudanças de atitudes e a criação de condições para que as decisões possam ser preparadas e tomadas num clima de colaboração efectiva entre os políticos, os administradores e os principais actores da educação, para que a sua execução posterior tenha à partida a legitimidade e a garantia necessárias.

Uma nova atitude, aberta à colaboração entre instituições, poderia evitar que erros políticos, visíveis só a médio e longo prazo, acarretem consequências de natureza social, económica, política, material e financeira irreparáveis. Pode, por outro lado, contribuir para uma preparação mais consciente de soluções realistas para os problemas que impedem o desenvolvimento dos sistemas educativos e que tenham em conta as reais possibilidades e potencialidades do país, designadamente em termos de recursos humanos e financeiros. É evidente que na preparação das soluções é sempre possível integrar elementos válidos de outras realidades e experiências exteriores, mas o que deve ser evitado é a importação e adopção mecânica de soluções de outros contextos, apenas porque tiveram sucesso nesses mesmos contextos.

Factores externos

Com a criação do Estado da Guiné-Bissau em 1973 e com a independência conquistada em 1974 impunha-se a obrigação de construir e implantar um novo sistema de educação e formação para o conjunto do território nacional. Por outro lado, os compromissos assumidos tanto ao nível regional e sub regional, quanto ao nível internacional, tornaram essa obrigação ainda mais premente.

A fragilidade das instituições nacionais, a falta de quadros especializados e as dificuldades económicas favoreceram o desenvolvimento de uma cega confiança nas propostas de soluções, por vezes discordantes com a realidade do país, impostas por técnicos estrangeiros oriundos dos mais diversos países. Como resultado das inúmeras missões, existe uma abundante variedade de documentos produzidos, ao longo de todos esses anos, sobre a educação na Guiné-Bissau, nos quais se vislumbram conceitos, teorias e modelos que visam a melhoria, a racionalidade e a eficácia da administração educativa. São decalcados, por vezes, de outras realidades que - não obstante serem por si só incapazes de produzirem as verdadeiras mudanças desejadas no contexto de um país onde se punha e se põe o problema da criação de alicerces para um novo sistema - contêm alguns elementos aproveitáveis. Representam, na sua generalidade, estudos, reflexões, projectos, elementos isolados da política educativa, da administração escolar e educativa, que, todavia, nem sempre foram conhecidos e divulgados no país.

A hegemonia de um partido único e o sistema Partido/Estado, que governou o país durante mais de vinte anos, colocaram as questões educativas nas mãos dos políticos e minaram a confiança dos técnicos que, desmotivados e mal enquadrados, se viram obrigados a procurar outros países, outras profissões menos absorventes e mais rentáveis.

A instabilidade política, as confrontações, os conflitos armados e um quase permanente clima de desconfiança geraram, ao longo dos anos, as mais adversas condições para a construção e monitorização de um sistema educativo que só podia vingar em situação de um projecto nacional, de um serviço público a longo prazo.

Não menos desfavoráveis foram e continuam a ser as elevadas taxas de analfabetismo, principalmente ao nível rural e no respeitante às mulheres; as crónicas

carências em recursos humanos e materiais, factores que arrastaram consigo, durante décadas, as baixas taxas de escolarização e as elevadas taxas de abandono e insucesso escolar e a pobreza que entretanto se foi alastrando pelo país, afectando uma percentagem cada vez maior da população do país.

Objectivos do estudo

Qualquer investigação científica visa descobrir, compreender, explicar e, em último caso, transformar a realidade. Nessa linha de pensamento, pretende-se com este trabalho:

- a. Produzir informações que permitam compreender o contexto educativo guineense e identificar a desarticulação e incoerências das medidas administrativas adoptadas ao longo dos anos e propor estratégias visando adaptar e revitalizar a administração da educação;
- b. Organizar um corpo de conhecimentos sobre a administração da educação e contribuir, deste modo, para a percepção de uma administração educativa que funcione como um instrumento integrador, catalisador, dotado de uma visão global dos objectivos da educação, capaz de planificar, organizar, coordenar, dirigir e controlar todos os elementos que a integram e de orientar as suas actividades para o cumprimento desses mesmos objectivos;
- c. Abrir horizontes para novas investigações, de modo especial aquelas que se situem na análise da educação na Guiné-Bissau e que possam contribuir para a sua melhoria sustentada.

3. Metodologia

A natureza do objecto de investigação e as questões que dela decorrem condicionam a opção metodológica. O conceito metodologia¹, carregado de significados e, portanto, sujeito a interpretações ambíguas, é utilizado aqui como a forma de realizar a investigação, o modo de abordar os problemas e de procurar as respostas, os pressupostos e princípios que regem uma investigação (Arnal, Rincón e Latorre, 1992: 17).

Mais do que construir um corpo organizado de conhecimentos teóricos e explicar os fenómenos educativos, a investigação educativa é chamada hoje a analisar questões concretas e a contribuir para a solução dos problemas que emergem do contexto educacional. A educação tornou-se um fenómeno complexo, dinâmico e interactivo, com dimensões morais, éticas e políticas e influenciado por uma multiplicidade de factores. Como tal, a sua investigação levanta problemas de grande complexidade, por vezes difíceis de resolver.

Um destes problemas é de natureza epistemológica, por não dispor de instrumentos específicos para o seu estudo e por ser difícil estabelecer uma separação entre o investigador e o seu objecto de investigação – a educação – do qual faz parte. Depois de muitas discussões, em termos de paradigmas de investigação a utilizar na educação, parece ter-se chegado a três paradigmas² definidos e adoptados por vários autores – entre eles Bredo e Feinberg (1982), Koetting (1984), Guba (1985), Morin (1985), De Miguel (1988), citados por Arnal, Rincón e Latore (1992: 41) – como referências gerais, ultrapassando a tradicional dicotomia quantitativo e qualitativo: o paradigma positivista, interpretativo e sócio-crítico.

¹ O termo metodologia pode ainda, na lógica do processo de investigação e de acordo com Goyette (1984) significar um conjunto de operações conscientes, sistematizadas, inscritas no tempo, visando alcançar os objectivos fixados. Na lógica de métodos, pode, no seu sentido restrito, significar o estudo, descrição e justificação de métodos (Asti Vera, 1972).

² O paradigma é um esquema teórico, ou uma via de percepção e compreensão do mundo, adoptado por um grupo de cientistas. Cada comunidade científica participa de um mesmo paradigma, constituindo assim uma comunidade intelectual cujos membros têm em comum uma linguagem, valores, metas, normas e crenças (Fernández Días: 1985), implicando uma metodologia determinada.

- 1) Para os defensores do *paradigma positivista*, de entre eles os clássicos, Comte e Durkheim, o objectivo da investigação na educação é descobrir as leis que regem o fenómeno educativo.
- 2) À luz do *paradigma interpretativo* (também denominado qualitativo, fenomenológico, naturalista, humanista ou etnográfico), defendido por Erickson (1986) o acento é posto no estudo dos significados das acções humanas e da vida social, nas noções de compreensão, significado e acção. A tónica é colocada mais na descrição e compreensão daquilo que é particular no sujeito e não no que é generalizável. A realidade educativa é compreendida e interpretada a partir do significado das pessoas implicadas nos contextos educativos e das suas crenças, intenções, motivações e de outras características não observáveis, nem experimentáveis na educação.
- 3) O *paradigma sócio-crítico*, defendido por Foster (1980), resulta da reacção ao reducionismo dos positivistas e ao conservadorismo dos interpretacionistas, admitindo uma ciência social que não seja puramente empírica ou apenas interpretativa. Do ponto de vista ideológico, visa a transformação da estrutura das relações sociais e dar respostas a determinados problemas. Baseia-se em princípios como: i) conhecer e compreender a realidade como praxis; ii) procurar a unidade teoria e prática, conhecimentos, acções e valores; iii) orientar o conhecimento para emancipar e libertar o homem e iv) implicar o docente a partir da auto-reflexão (Popkewitz, 1997).

Um outro problema está relacionado com a multiplicidade de formas de classificação da investigação em educação, já que ela pode ser classificada segundo vários critérios relacionados, designadamente, com a sua finalidade, alcance temporal, enfoque, concepção sobre a educação e orientação.

As limitações da investigação em educação constituem uma terceira categoria de problemas. Essas limitações são impostas pela complexidade e pelas mudanças constantes do fenómeno educativo influenciável por vários factores que podem ser de natureza ambiental; impostos pelas condições sócio-políticas, culturais e económicas; de ordem técnica (dada a dificuldade de observar e quantificar os fenómenos educativos e de ter

instrumentos precisos para a recolha de dados estatísticos); de ordem moral (pois tratando-se de fenómenos que implicam pessoas, o processo de investigação pode ter uma repercussão negativa sobre a sua personalidade e chocar com os seus direitos); de ordem do próprio objecto de investigação – cuja dimensão e complexidade torna difícil a sua precisão, colocando o investigador perante opções difíceis: realidade observável e quantificável e/ou não observável, incluindo, significados, intenções, crenças, tradições e outras dimensões (Arnal, Rincón e Latore, 1992: 42- 49).

Apesar de todas estas dificuldades e limitações, a investigação é viável desde que o investigador tenha consciência delas, seja motivado e tenha uma grande capacidade de observação, reflexão e análise. Essa possibilidade é tão certa quanto necessária, pois para além dos resultados já alcançados (o que prova a sua viabilidade), será necessário avançar com novos dados e novos conhecimentos. A função da investigação é descobrir, compreender, explicar e transformar a realidade e desenvolver teorias, iniciando, reformando, desviando e clarificado as teorias existentes (idem).

É neste quadro que se orienta a presente investigação, em cujo processo foram utilizados métodos, técnicas e procedimentos que passo a apresentar. A natureza e amplitude dos fenómenos a abordar aconselharam-me a privilegiar certos métodos e técnicas. Os métodos são, no fundo, um plano orientador da pesquisa, um conjunto de operações, a vários níveis, visando o alcance de objectivos previamente fixados. Como tal, permitem a selecção e articulação de técnicas que mais não são do que instrumentos que permitem e facilitam a realização dos métodos (Pardal, 1995: 12).

Estando em causa o estudo da Administração da Educação na Guiné-Bissau – um caso de tipo *macro* – que implica a descrição e análise detalhada de situações numa perspectiva histórica; um diagnóstico para fins de correcção e renovação das perspectivas existentes; a produção de informações para compreensão do contexto educativo; a análise das políticas e práticas educativas desenvolvidas ao longo de anos; a organização de um corpo de conhecimentos sobre a administração da educação, com uma visão mais vasta e integrada dos problemas da administração da educação; a busca de respostas aos mais variados problemas e abertura de novos horizontes o estudo de caso institucional, numa perspectiva histórica (Arnal, Rincón e Latorre, 1992: 208); Bogdan, 1994: 89), associado a outros métodos e técnicas pareceu-me ser a via mais indicada.

Quanto aos métodos

Se bem que utilizado com muita frequência ao nível micro (eventos, instituições, grupos, família, comunidade) e numa perspectiva qualitativa, nada impede que o estudo de caso seja utilizado numa dimensão maior, ao nível de um *caso macro*, de estudo do caso de um país, nem que a ênfase seja posta simultaneamente nas vertentes qualitativa e quantitativa, desde que essa dimensão não afecte as virtualidades do método.

O estudo de caso permite uma análise detalhada de um contexto ou de um caso específico e a identificação dos diferentes processos interactivos que o conformam. É um modelo de análise intensiva de uma situação particular – um caso. Viabilizando o recurso a métodos qualitativos e quantitativos e sendo flexível à utilização de uma gama larga de técnicas, o estudo de caso permite a recolha de uma vasta e diversificada informação sobre uma situação, proporcionando o seu conhecimento e caracterização (Pardal, 1995: 23). Segundo Merriam (1988), o estudo de caso apresenta quatro características essenciais: é *particular* (porque se concentra numa situação particular, evento, programa ou fenómeno); é *descritivo* (porque permite a realização de uma descrição detalhada do fenómeno estudado); é *heurístico* (porque leva o investigador a compreensão do caso); e é *indutivo* (porque permite generalizações, conceitos ou hipóteses a partir dos dados).

O estudo de caso é por vezes criticado por serem muito limitadas as possibilidades de generalização dos seus resultados, por não se socorrer de quadros teóricos, pelo carácter prático e utilitário de muitos deles e por se concentrar num único caso. Segundo Bell (2002:22), esta é todavia, uma grande vantagem, porque permite ao investigador concentrar-se sobre um caso específico ou situação e identificar os diversos processos interactivos em cursos, processos que podem não ser tão evidentes em estudos com outras dimensões. Durante o estudo, o investigador observa, questiona, selecciona a área a estudar e decide o conteúdo do seu relatório final. Mas, o facto de se concentrar num único caso não lhe retira a qualidade científica, porque tal como acontece em qualquer investigação, o estudo é planeado metodicamente, os dados são recolhidos de forma sistematizada e a relação entre as variáveis é estudada. Um estudo de caso incide mais na interacção dos factores e acontecimentos e sobre essa interacção pode-se ter uma ideia completa, mesmo quando se toma em consideração apenas um caso (Nisbet e Watt, 1980). Bassey (citado por Bell, 2002: 24) defende que é mais importante poder relatar um estudo do que a

possibilidade de ser generalizado. Os mesmos autores acrescentam que se um estudo de caso for realizado de forma sistemática e criticamente, se for orientado para a melhoria de educação e se as suas conclusões permitirem alargar os horizontes dos conhecimentos existentes, então pode ser considerado uma pesquisa educacional.

Com a escolha deste método, pretendo, segundo os objectivos desta investigação, descrever e analisar a situação da educação na Guiné-Bissau, diagnosticar problemas e identificar objectivos, confirmar hipóteses e gerar outras abrindo caminho para novas, investigações.

Técnicas

O termo técnica é hoje utilizado na sua ligação aos procedimentos concretos e particulares associados às diferentes etapas do método científico. As técnicas têm um carácter mais prático, comparativamente aos métodos. As técnicas mais utilizadas nesta investigação foram: a recolha e análise de documentação, a entrevista não estruturada, as conversas informais e a observação directa.

Recolha e análise de documentação. A recolha e análise de documentos constituíram a técnica central deste trabalho. Definida a estrutura provisória do trabalho e os seus objectivos, elaborei uma listagem provisória dos temas a abordar cujas linhas foram sendo melhor definidas ao longo das várias etapas de recolha de documentação. As fontes alistadas foram fundamentalmente as *primárias*, tanto *deliberadas* como e, sobretudo, *inadvertidas*, produzidas localmente: legislação, relatórios, estatísticas, estudos, publicações sobre a educação (editadas antes e depois da independência).

A recolha propriamente dita foi programada em duas etapas: a primeira na Guiné-Bissau e a segunda em Portugal e em Paris. A primeira fase, realizada na Guiné-Bissau, revelou-se de difícil concretização, por três razões fundamentais: i) o país não dispõe de uma biblioteca nacional especializada em educação; ii) os arquivos centrais do Ministério da Educação encontravam-se numa situação tão caótica e degradante que tornava inviável qualquer consulta da natureza da pretendida; iii) a instabilidade institucional e as mudanças constantes de ministros, quadros dirigentes e de designação dos departamentos geravam

sempre mudanças de espaços e movimentação de pessoas, tornado difícil a localização dos documentos. Durante toda a investigação documental conhecemos cinco Ministros da Educação que se sucederam em intervalos médios de pouco mais de nove meses. Foi, contudo, possível elaborar uma lista dos principais documentos que poderiam interessar à investigação e proceder a uma análise crítica das suas características. Uma dessas características é a existência de um número considerável de documentos sem identificação do autor, sem data precisa, não assinados, não divulgados, não discutidos ou inéditos.

A segunda fase de recolha de documentos foi concretizada em Portugal, na Biblioteca e Mediateca da Universidade de Aveiro, na Biblioteca Nacional e no Arquivo Histórico Ultramarino, em Lisboa e em Paris no Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIPÉ). Curiosamente, os documentos de maior interesse para o presente trabalho, desconhecidos na sua maioria na Guiné-Bissau, foram encontrados na Biblioteca Nacional, em Lisboa e no IIPÉ, em Paris.

A fase de recolha de documentação foi desenvolvida de forma intensiva durante o primeiro ano de investigação (2001), período em que procedi à primeira selecção das principais fontes que foram sendo complementadas ao longo de todo o percurso da investigação.

A Entrevista não-estruturada. As entrevistas feitas sobre a análise das situações das Direcções Regionais da Educação foram organizadas na base de perguntas abertas, de tipo opinativo, para permitir a recolha de maior quantidade de informações. O guião foi preparado com base no Regulamento de Funcionamento dessas estruturas regionais da administração da educação. A entrevista visava identificar os problemas resultantes da aplicação do Regulamento, as inovações introduzidas tendo em conta a sua reconhecida desactualização e a situação concreta das Direcções Regionais de Educação.

Seguindo a divisão educativa do país, que coincide em grande parte com a divisão administrativa, foram escolhidas duas regiões do Norte do País (Biombo e Oio), duas do Leste (Bafatá e Gabú) e uma no centro (Sector Autónomo de Bissau). Porém, como não foram recebidas as respostas do Sector Autónomo de Bissau, ficou-se pelas quatro regiões, num total possível de nove regiões. A caracterização mais pormenorizada da entrevista será apresentada à frente, no capítulo IX.

A conversa informal. As conversas informais foram mantidas com os elementos da administração da educação, quer ao nível das estruturas centrais do Ministério da Educação, quer ao nível das Direcções Regionais de Educação, com professores, alunos e alguns pais de alunos. A técnica pareceu-me adequada ao contexto educacional vigente na Guiné-Bissau marcado por profundas insuficiências e instabilidades e onde, por paradoxal que possa parecer, existem vários instrumentos da política educativa elaborados ao longo de anos que permaneceram “letra morta”. A conversa informal ajudou a compreender as intenções, as motivações e as dificuldades dos entrevistados, por vezes detentores de funções centrais na administração da educação. Encontros e conversas informais foram mantidos em todas as etapas da investigação, com pessoas de vários níveis de responsabilidade e em várias circunstâncias.

Observação. Todo o trabalho científico implica a existência de um observador. A técnica de observação é a mais antiga na recolha de dados, mas, apesar de ser hoje reforçada por muitas outras técnicas de investigação, conserva ainda a sua importância na investigação social, sobretudo quando é sistematizada (Pardal, 1995: 50). No decurso desta investigação houve muitas vezes a necessidade do recurso à técnica de observação não estruturada, principalmente para a recolha de informações e dados sobre as crianças, pais, comunidades, habitações, espaços de lazer, rituais. Devo sublinhar que dentro de um certo limite, as comunidades aceitam bem os investigadores e podem proporcionar momentos de relações muito próximas, por vezes até mais íntimas, desde que conhecidas e observadas as regras fundamentais que regem as sociedades e que as intenções sejam bem claras e entendidas por parte dos observados.

Por outro lado, mesmo ao nível da administração houve necessidade de se recorrer a esta técnica porque havia uma certa distorção nas informações facultadas. Foi o caso, na maioria das situações, do funcionamento efectivo dos serviços de administração educativa, quer ao nível central, quer regional, comparativamente às suas atribuições.

3.1. Instrumento enquadrador de análise

Para analisar a situação da educação na Guiné-Bissau, para além de outras vias utilizadas, socorri-me do modelo conceptual de Wadi D. Haddad e Terri Demky (1995), para análise e formulação de políticas da educação.

Um modelo é uma construção teórica, uma via para a percepção e compreensão do mundo, dos fenómenos, adoptado por um cientista ou grupo de cientistas. O modelo em causa parte da análise do passado e evolui no sentido da formulação de políticas realistas e funcionais, da sua execução, avaliação, correcção ou mesmo reformulação; realça a importância das decisões políticas tomadas no contexto de uma franca colaboração entre a Política e a Administração.

Como na Guiné-Bissau os maiores entraves ao desenvolvimento da educação, como se verá, são, fundamentalmente, a fraca capacidade de preparação da tomada de decisões, de formulação de políticas e de planificação da sua implementação, considerou-se que o modelo poderia constituir um importante instrumento para analisar a situação da educação na Guiné-Bissau, uma vez que oferece um quadro conceptual organizado que permite a compreensão dos problemas e o alcance do nível de avaliação que se pretende.

3.2. Apresentação do quadro conceptual

O modelo conceptual de Haddad e Demky (1975) desenvolve-se em torno de sete elementos fundamentais:

- a. A análise do ponto de partida, que inclui as características gerais do país, o contexto político, o contexto económico, a análise do sector da educação e das dinâmicas das mudanças.
- b. A formulação de opções políticas, em resposta a diferentes situações.
- c. A avaliação da pertinência e da oportunidade dessas opções.
- d. A tomada de decisão e análise da sua consistência.
- e. A planificação da execução da política, garantidos os elementos básicos: calendário realista, recursos humanos, materiais e financeiros ajustados, uma administração adequada e a mobilização permanente de decisores e dos principais parceiros do processo ensino-aprendizagem (pais, alunos, professores e a comunidade).

- f. A avaliação do impacto da política.
- g. A continuidade e a sustentabilidade das acções (reformas)

Componentes do modelo

1) Análise do ponto de partida

De acordo com os autores citados, uma política educativa, como resposta a um conjunto de problemas, deve partir sempre de uma avaliação do sector educativo e do seu contexto. Essa avaliação deve incidir sobre vários aspectos: situação geográfica do país, população, cultura, estrutura social, grupos existentes no país – os quais podem ter atitudes diferentes face à educação, isto porque as diferenças de acesso à educação podem representar diferenças de acesso ao poder, tendo em conta que a educação é também um importante meio de acesso aos poderes económico e político. A análise do ponto de partida pode incidir sobre vários aspectos, designadamente, sobre o ambiente político e económico da educação e sobre o sector da educação propriamente dito. Os autores indicam os seguintes pontos de análise:

O contexto político. A análise permite compreender o processo de tomada de decisão, o valor da educação e o seu papel no processo sócio-político, o tipo de relação que existe entre a política da educação e a de desenvolvimento. Esta análise pode permitir ainda avaliar os desajustes causados pelo tratamento isolado destes dois sectores complementares do desenvolvimento de um país.

Contexto económico. A sua avaliação facilita a compreensão da situação macroeconómica do país, em especial dos seus recursos, das tendências dos diferentes sectores e o nível de recursos financeiros do país. Estes elementos permitem, por sua vez, prever, por um lado, o que a educação pode esperar deles, em especial da economia, em matéria de infra-estruturas e recursos financeiros e, por outro, o que a economia pode esperar da educação. Segundo os autores, essa análise é fundamental porque as variáveis, demografia, urbanização e migração, e o crescimento dos diferentes sectores da economia, têm um forte impacto sobre a estrutura do mercado de trabalho e, consequentemente, sobre as necessidades de formação e qualificação da mão-de-obra. Além disso, o nível de desenvolvimento económico de um país define a capacidade do seu sistema educativo em

termos de construção, manutenção e crescimento das infraestruturas e meios educativos e determina o nível futuro dos seus recursos humanos.

Sector da educação. A análise do sector da educação procura identificar, compreender e comparar com outros sistemas os principais problemas do sector. Esta análise, incidindo sobre a *finalidade geral da educação*, pode esclarecer a importância e a contribuição da educação na promoção da sociedade, no desenvolvimento integral da criança (seu bem-estar intelectual, estético, moral e físico), na procura e divulgação de conhecimento. Esclarece igualmente o tipo de ideologia subjacente, os consensos nacionais em torno dessas finalidades, bem como o nível de participação nacional na sua discussão. Essa análise pode ser feita a partir de vários prismas:

- a. Quando focalizada sobre a *estrutura do sistema educativo*, essa análise permite conhecer os tipos de educação (pré-escolar, escolar, extra-escolar), os níveis e ciclos de escolaridade (ensino básico e seus ciclos; ensino secundário e as suas opções e o ensino superior e seus ciclos e ofertas). Permite igualmente analisar o fluxo dos alunos no sistema e apreciar as taxas de sucesso, insucesso e de retenção, em suma, avaliar o rendimento do sistema educativo, do ponto de vista da sua eficácia interna e externa.
- b. A apreciação do *acesso à educação* pode pôr em evidência muitos aspectos da política educativa, designadamente, em matéria de acesso à educação pré-escolar, de políticas de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade do ensino básico, de acesso ao nível secundário seus currículos e opções, de acesso ao nível superior (universidades, instituições alternativas, pós-graduação). Permite ainda revelar o fluxo de alunos em cada um dos níveis de escolaridade, os tipos de certificados e diplomas que são conferidos e elucida sobre a importância das actividades extracurriculares, como extensão ou complemento dos conteúdos da educação ou ainda como actividades que concorrem para o alcance dos objectivos educacionais escolares.
- c. Como uma peça fundamental da política educativa, a *avaliação do currículo* pode esclarecer sobre o sentido da sua orientação, revelando se o currículo é baseado em conhecimentos restritos ou gerais na sociedade ou ainda se é centrado nas

necessidades dos indivíduos ou nas preocupações económicas. Permite igualmente conhecer o processo e os autores implicados na elaboração dos currículos.

- d. Uma análise ao nível da *habilitação dos professores* dá-nos conta permite do perfil nacional dos professores e as instituições que os formam e situa a competência e a responsabilidade na definição das políticas de formação de professores e dos respectivos programas. Permite, por outro lado, conhecer as idades de recrutamento dos candidatos à formação, os pré-requisitos básicos para acesso aos cursos, a forma como são organizados os conteúdos de formação (disciplinas científicas, ciências sociais, disciplinas profissionalizantes, prática pedagógica), a proporção e a sequência desses conteúdos, a forma como é feita a avaliação durante o curso e o modo como os candidatos obtêm a qualificação para o exercício da docência, as condições de progressão na carreira e a política salarial.
- e. A avaliação da *Política e da administração educativa* permite conhecer os níveis de organização da administração da educação (central, regional, sectorial e local); o nível em que são formuladas, adoptadas e implementadas as questões fundamentais da política educativa (controlo, financiamento, estrutura escolar, currículos, habilitação de docentes); o nível e as fontes do financiamento da educação (impostos especiais ou gerais) e sua comparação com outros sectores.

A análise da *política e da administração da educação* fornece informações sobre a distribuição interna das verbas, por níveis de administração, por níveis de ensino, o sistema de prestação e verificação de contas, as medidas institucionais para gestão da educação, a justeza na distribuição dos serviços educativos e a pertinência da legislação face às finalidades gerais da educação.

Informações sobre política e administração da educação podem também revelar a linha de evolução dos problemas da educação ao longo dos anos e verificar se soluções adoptadas, designadamente de expansão do sistema e da rede escolar, não engendraram novos problemas ao nível, designadamente, da docência, da gestão escolar, dos meios de ensino e de outras componentes. Podem, ainda, indicar se os objectivos políticos visados eram compatíveis com os meios disponíveis e permitir a caracterização do ritmo de implementação das políticas educativas.

- f. A avaliação do sector pode ser enriquecida e complementada com o *diagnóstico das possibilidades de sucesso ou insucesso das políticas e das estratégias* a adoptar e com a avaliação das forças favoráveis e contra. Na impossibilidade dessa análise abranger todos os grupos implicados ela deve ser limitada, pelo menos, aos mais influentes, como sejam: i) *os professores*, que contribuem para a concretização do processo de ensino-aprendizagem, por serem geralmente bem organizados e muito influentes, com capacidade para bloquear ou facilitar a implementação das medidas políticas, consoante se elas sejam ou não favoráveis aos seus estatutos e interesses; ii) *os alunos e pais*, beneficiários, em princípio, dos serviços educativos ou seus utilizadores. Segundo os autores, os pais são geralmente um grupo heterogéneo, com diferentes níveis e tipos de formações e experiência, pertencem a vários grupos profissionais, culturais e socio-económicos. Porém, quando organizados podem exercer uma influência desproporcional sobre a política educativa. A mesma força podem ter os alunos quando organizados em associações e quando desencadeiam manifestações que podem influenciar a opinião pública a seu favor; iii) *o pessoal da administração da educação* tem também seus interesses específicos. São, geralmente, defensores de expansões moderadas, valorizam o sistema vigente e resistem às mudanças do *status quo*.

É fundamental para a política e práticas educativas, identificar os grupos de interesse; determinar o seu grau de organização; avaliar o peso do seu poder na sociedade e a sua capacidade efectiva de o exercer e conhecer o seu grau de abertura ou de oposição. Estes conhecimentos podem ajudar a melhorar as opções políticas e as estratégias da sua implementação.

2) *Formulação de opções políticas, em resposta a diferentes situações*

Os autores consideram este segundo momento como o que levanta, geralmente, dificuldades que podem pôr em causa toda a política. Em princípio, as novas políticas visam encontrar saídas adequadas às modificações ocorridas no sector da educação e no seu contexto, modificações causadas por uma complexidade de factores: problemas, decisões políticas, necessidade de reformas (globais ou parciais).

A formulação dessas respostas, segundo os autores, pode revestir-se de formas e dimensões variadas: pode ser de forma *sistémica*, *progressiva*, *ad hoc* e mesmo *importada*. Estas formas de respostas podem ser combinadas entre si para se fazer face a uma determinada situação. Tudo depende do grau e da amplitude das modificações em confrontação.

- a. A *resposta sistémica* é, sem dúvida, a mais complexa e exigente, pois, afecta todo sistema, mesmo quando incide apenas sobre uma das suas componentes. Na óptica dos autores deste modelo, este tipo de resposta pode ser formulado de três maneiras: i) com banco de dados criados a partir da análise sectorial ou de dados existentes (estudos, pesquisas, indicadores comparados, fontes tradicionais e outras); ii) formulando opções e hierarquizando-as segundo prioridades; iii) com reformulação e ajuste de opções. Em termos práticos, para formular as opções, no quadro de uma resposta sistémica, pode-se partir das informações disponíveis, através da indução, construir opções, tentando projectar os resultados das políticas, com base na análise de todas as eventualidades. As opções podem também ser hierarquizadas, atribuindo-lhes um certo peso, face à importância dos problemas do sector educativo, ao poder relativo dos grupos de interesse e às possíveis combinações. Certas opções podem ser submetidas a análises mais finas, através de um processo de identificação de problemas, de formulação, verificação, modificação ou manutenção das políticas. Trata-se aqui de combinar, na medida do possível, a indução intelectual com a interacção sequencial. A experimentação e/ou os estudos piloto podem enriquecer a base de dados e facilitar a ponderação das diferentes opções.
- b. A *resposta progressiva* leva a melhoramentos progressivos, graduais e permite manter a legitimidade do sistema educativo.
- c. A *resposta ad hoc* é uma resposta a questões pontuais – eventualmente até de foro externo ao sistema educativo – que podem exigir ajustes ou mudança no sistema educativo.
- d. Por influências de inovações nos sistemas educativos de outros contextos, por influências de especialistas estrangeiros, dos consultores internacionais e agências de financiamento, podem incitar a *importação* de respostas. Porém, isso só deve

ocorrer quando essas respostas correspondem às necessidades dos diferentes grupos da sociedade (Hadda e Demky, 1995: 34-35).

3) A avaliação da pertinência e da oportunidade dessas opções

A pertinência das opções deve ser avaliada através de cenários alternativos que permitam estimar as suas prováveis implicações. Estes cenários são avaliados sob três pontos de vista importantes: a) da sua pertinência e oportunidade (será desejável?); b) dos recursos necessários à sua concretização (os recursos estão disponíveis?); c) da sua exequibilidade (pode ser executado?).

Quanto à pertinência e oportunidade das opções, há três questões fundamentais a ter em conta.

- a. Em primeiro lugar, o impacto da opção sobre os diferentes grupos de interesses ou parceiros implicados no processo. A partir deste ângulo, põem-se algumas questões relacionadas, designadamente, com os que serão beneficiados ou ameaçados e mesmo prejudicados; com as formas de compensação dos eventuais prejudicados e com a forma ou formas de conciliar a opção com os interesses de todos os implicados no processo.
- b. Em segundo lugar, a compatibilidade da opção com a ideologia dominante e com os objectivos de crescimento económico definidos no plano nacional de desenvolvimento económico.
- c. Em terceiro lugar, o impacto da opção ou opções sobre a evolução política de desenvolvimento nacional e sobre a estabilidade do país.

Em relação aos recursos necessários à sua concretização, é fundamental avaliar não só os custos financeiros das mudanças, como também os seus custos sociais e políticos.

De acordo com os autores, a previsão dos custos nem sempre é fácil, devido à dificuldade de prever as tendências futuras, incluindo mesmo as de crescimento económico. Mas, ela é essencial no sector da educação onde os resultados só aparecem a médio e longo prazo e também por ser um sector cujas despesas são mais vulneráveis face aos objectivos económicos e políticos. Por outro lado, torna-se também importante estimar

os custos ao nível privado, em especial, das camadas mais pobres; avaliar os custos da oportunidade, isto é, da pertinência dessa opção em relação a outras que poderiam também beneficiar o sistema mas que foram proteladas em favor desta; avaliar os custos políticos, isto é, se a opção tomada favorece uma determinada formação política em detrimento das outras e que custos políticos acarretará para o Governo e de que forma o Governo os encarará.

Do ponto de vista da exequibilidade da opção, são determinantes os recursos humanos. A este nível, as avaliações são difíceis e, em certos contextos, quase impossíveis. É difícil prever, por exemplo, o nível de formação dos professores e a quantidade necessárias para execução de uma opção política. Por outro lado, a falta de pessoal qualificado no país, pode suscitar outras opções: i) recrutamento de técnicos do exterior; ii) a formação dos recursos no país; iii) a formação dos recursos no exterior.

A exequibilidade da opção está também relacionada com a existência de certas condições ao nível da instituição responsável pela sua adopção e implementação, designadamente, em termos de normas, procedimentos e clima favoráveis à atracção, retenção e utilização racional e eficaz do pessoal formado para transformar as políticas em planos e em programas de execução e assegurar a sua implementação. Está também relacionada com a necessidade de estimar o tempo para a execução com realismo, tendo em conta a duração das iniciativas educativas do ponto de vista político, material e financeiro para poderem apresentar resultados, e se a opção ou opções são consentâneas com a política global e se são coerentes e pertinentes face aos objectivos nacionais.

4) *A tomada de decisão e análise da sua consistência*

As decisões políticas nem sempre são tomadas como consequência racional de um processo em que são reunidas, organizadas e analisadas as informações necessárias. Os diferentes interesses em jogo podem fazer com que surjam decisões políticas como resultado de um compromisso ou de um processo negocial. Por outro lado, o processo de tomada de decisões políticas pode ser influenciado por pressões políticas, insuficiências na avaliação ou por uma simples urgência. Pode também ocorrer uma decisão individual de um político (um Ministro, por exemplo) sem respeitar as etapas precedentes.

As decisões podem ser avaliadas, questionando sobre a forma como foram tomadas (respeitando todas as etapas ou de forma individual e isolada), estabelecendo a diferença entre elas e a política vigente, avaliando o seu grau de compatibilidade com as políticas de outros sectores, analisando a sua abrangência e possibilidade de avaliação e questionando sobre o seu grau de exequibilidade e operacionalidade.

5) Planificação da execução da política

Tomadas e avaliadas as decisões, segue-se a planificação da sua execução. É uma etapa que exige elementos muito mais concretos comparativamente às etapas precedentes. A planificação pode contribuir para clarificar os elementos que se apresentarem vagos. Para planificar com segurança é necessário: i) um calendário pormenorizado e claro de deslocação de pessoas, materiais e recursos financeiros, de modo a não existirem dúvidas sobre quem faz o quê, quando, como e onde; ii) a garantia e a disponibilidade dos recursos materiais e financeiros necessários; iii) a presença efectiva e o envolvimento de todo o pessoal necessário, livre de outros compromissos, afecto ao plano de execução, munido dos conhecimentos necessários e dos meios específicos e pronto para trabalhar; iv) todos os intervenientes devidamente informados e com conhecimentos e domínio de técnicas específicas, segundo o seu nível de intervenção; v) uma administração devidamente estruturada, com competências claras e capacidade para assumir a orientação das acções; vi) a mobilizado atempada e contínua de políticos, alunos e seus familiares, das comunidades, depois de devidamente informadas sobre os objectivos visados e suas vantagens; vii) programas para os professores, pessoal da administração da educação e seus representantes, atempadamente elaborados e distribuídos; viii) é importante também que a maioria dos professores reconheça as vantagens da nova política para que seja possível isolar os que eventualmente se oponham; ix) um programa de mobilização política constante visando assegurar a disponibilidade dos materiais, dos meios financeiros e a flexibilidade ao nível da administração central; x) uma estratégia de execução capaz de implicar todos os grupos interessados no processo de execução.

Seguindo a execução de forma atenta, torna-se possível melhorar a adequação de vários aspectos da planificação e da formulação de políticas. As necessidades de adequação

durante a fase de execução podem também ser assinaladas por reacções dos diferentes parceiros.

Os desajustes podem ocorrer como consequência de subvalorização dos problemas na etapa da planificação ou como imprecisão na definição de certos elementos do plano de execução. Durante a execução pode-se tomar consciência da falta de realismo na definição do calendário, do grau de ambição dos programas ou de outras insuficiências. Estes aspectos podem suscitar reacções por parte dos actores implicados, que podem tentar bloquear a execução. A situação pode ser corrigida ou pode exigir a reavaliação dos planos de execução ou mesmo da própria decisão política.

6) Avaliação do impacto da política

A avaliação do impacto de uma política é feita depois do tempo minimamente necessário para que ela produza resultados avaliáveis. Uma avaliação precoce pode induzir a falsas conclusões. Na educação, é recomendável avaliar no final de alguns ciclos de ensino para se poder ter elementos reais de forma a distinguir os resultados de uma política e do entusiasmo de novas iniciativas. Durante o processo de implementação de uma política pode-se fazer uma avaliação contínua.

Uma avaliação que revele a ausência dos efeitos esperados deve ser seguida de uma investigação para determinar se o facto se deve à inadequação da política ou se houve falhas na execução. As falhas na execução podem ser originadas, designadamente, por insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros ou sua disponibilização extemporânea. Porém, se for assegurada uma boa execução e se, todavia, os resultados se situarem aquém dos níveis esperados, torna-se necessário, nestes casos, rever a decisão, determinar os ajustes a introduzir, preparar novas decisões e políticas em substituição das iniciais e retomar todas as fases do processo.

Independentemente de quaisquer causas e de excepcionais condições de execução, existe sempre uma necessidade de constantes reajustes imposta pelas mudanças rápidas que ocorrem na sociedade e que se repercutem no sistema educativo e noutros subsistemas sociais, devido à estreita ligação entre eles.

O impacto da política pode ser avaliado, no decurso da sua implementação ou no final de um período determinado, verificando, designadamente, i) os resultados reais da política em questão; ii) o grau de satisfação dos impactos conseguidos em relação aos desejados e comparativamente às mudanças esperadas; iii) se foram conseguidos e disponibilizados os recursos que eram necessários para as mudanças que se pretendiam, iv) se os custos dificultaram a execução; v) se os desvios aos padrões iniciais teriam impedido uma execução mais prolongada ou mais extensiva; vi) se a política adoptada foi social e politicamente aceite; vii) se os efeitos esperados são realistas e realizáveis e se foram atingidos na totalidade; viii) se seriam necessários esforços suplementares para conseguir esses resultados noutras circunstâncias.

7) Continuidade e a sustentabilidade das acções (reformas)

Segundo defendem os autores do modelo em análise, a execução correcta de uma política deve, em princípio, desenvolver uma certa dinâmica nos processos de concepção, planificação, execução, avaliação e revisão da política e conduzir a resultados de níveis superiores se for garantida a continuidade de acções. Porém, nem sempre as políticas partem dos resultados das avaliações. Esses resultados são muitas vezes tomados como término de um processo quando, na realidade, são elementos para o lançamento de nova programação, a um nível superior de evolução. Quando ocorrem mudanças políticas, a tendência é ainda, em certos contextos, de ignorar as avaliações e partir sempre da estaca zero, quebrando a continuidade e o ciclo evolutivo que devia, a todo o custo, ser mantido.

4. Organização da tese

A tese será constituída por duas partes fundamentais:

Na primeira parte, designadamente, no Capítulo I, desenvolverei um quadro teórico são abordados alguns conceitos básicos relacionados com a educação, a política educativa e o sistema educativo, como pressupostos necessários ao entendimento da Administração Educativa e procura-se esclarecer algumas questões centrais e actuais. No Capítulo II, apresentarei uma abordagem sucinta da evolução da administração em geral, nos últimos séculos, com o intuito de fornecer mais informações que possam ajudar a situar melhor a Administração da Educação – que será abordada no Capítulo III. Neste mesmo capítulo dá-se conta das principais componentes da Administração Educativa (Planificação da Educação; Recursos Humanos; Recursos Físicos; Recursos Financeiros; Administração Escolar; Supervisão do Sistema Educativo; Legislação). Nesta primeira parte serão ainda apresentadas as principais dificuldades com que se confronta a Administração Educativa, entre as quais figurará a problemática descentralização da educação. Esta primeira parte será fechada com uma proposta para análise da Educação que possa contribuir para caracterizar o sistema educativo da Guiné-Bissau. A escassez de obras actuais, orientadas para uma perspectiva macro da administração da educação obrigou, ao recurso constante a um número muito limitado de fontes. A preocupação é também de tornar mais claras muitas questões básicas conhecidas noutros contextos, mas pouco familiares ou talvez pouco valorizadas pelos que, na Guiné-Bissau, têm que pensar e decidir sobre os objectivos, as linhas políticas e as estratégias para a educação.

A segunda parte será dedicada à análise da evolução da Administração Educativa na Guiné-Bissau. Iniciará com a caracterização do país, no Capítulo IV.

Para facilitar a análise da evolução da administração educativa na Guiné-Bissau e com base nos acontecimentos educativos e políticos mais marcantes, admiti, com base nesses critérios, a existência de quatro períodos principais:

- a) De 1940 a Abril de 1974. Depois de décadas de uma educação indefinida e estagnada, o ano de 1940 marca o início de uma educação entregue às Missões Católicas, baseada em duas classes distintas (civilizados e indígenas), fundadas no regime do indigenato, que rapidamente se viu obrigada a orientar-se de forma

intensa para uma educação africanizada, sob a pressão da Luta da Libertação Nacional, conduzida pelo PAIGC, cujos efeitos se traduziram numa pressão da comunidade internacional sobre a administração colonial.

- b) De 1974 a 1980. O período é marcado por dois acontecimentos importantes: i) o início de uma reforma global da educação conduzida por um Partido/Governo; ii) o início dos processos de abolição do partido único e da implantação do liberalismo económico e político e a criação do Ministério da Educação Nacional. Termina com o golpe de Estado de 14 de Novembro que leva Nino Vieira ao poder.
- c) De 1981 a Junho de 1998. Durante este período concentram-se as principais iniciativas de reforma educativa, consolidam-se os partidos políticos e os processos de democracia. A educação é aberta ao sector privado.
- d) De 1998 a 2004. O período é marcado por reformas educativas num contexto de uma permanente instabilidade político-institucional, em que é visível a retracção do Estado e a proliferação caótica de iniciativas privadas. Com os acontecimentos de 7 de Junho de 1998, que conduziram a mais um levantamento político-militar e que culminaram com o terceiro golpe de Estado, o país foi lançado numa onda de instabilidades sem precedentes e com efeitos bastante negativos sobre a educação e sobre todos os sectores da vida nacional.

Esses quatro períodos serão tratados, respectivamente, nos capítulos, V, VI, VII e VIII. No capítulo IX apresentarei a situação actual do sistema educativo guineense e sua administração e termina-se com as Conclusões e algumas contribuições para a modernização da Administração da Educação na Guiné-Bissau.

I PARTE

EDUCAÇÃO, POLÍTICA EDUCATIVA, SISTEMAS EDUCATIVOS, ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

CAPÍTULO I

EDUCAÇÃO, POLÍTICA EDUCATIVA E SISTEMA EDUCATIVO

Antes de entrar numa abordagem mais precisa do tema “Administração Educativa” – que será objecto da nossa atenção no II e III capítulos – um conceito relativamente novo, tão complexo quanto polémico, que ainda não reúne consensos nos seus mais variados aspectos, achei conveniente esclarecer primeiramente três aspectos que constituem os seus pressupostos, sem os quais se torna impossível falar da Administração da Educação: i) a educação tal como é entendida hoje; ii) a política educativa e iii) o sistema educativo. Estas são as 3 partes principais a desenvolver neste I capítulo.

1. A Educação hoje

O conceito educação ganhou, a partir do século XVIII, com a criação de sistemas educativos nacionais, uma nova dimensão. Os seus fins e objectivos sofreram profundas mudanças ao longo, sobretudo, destes últimos séculos, originados pela industrialização, desenvolvimento económico, mudanças sociais e políticas ocorridas em todos os países. A educação transformou-se numa das mais complexas actividades sociais sobre a qual incidem ao mesmo tempo, para além dos tradicionais factores pedagógicos que explicam a sua existência ao longo de séculos, os factores sociais, económicos e políticos (Puelles Benítez, 1987: 21). Estas novas características fazem com que não exista no momento actual um consenso sobre o conceito da educação, mas sim diversificadas concepções tanto do ponto de vista sociológico, como económico, político, religioso, biológico, psicológico, histórico ou pedagógico.

A educação é uma necessidade social num duplo sentido. Por um lado acrescenta à tradição, construções culturais que permitem o desenvolvimento económico e social e, por outro, capacita para a inovação e assegura um número suficiente de indivíduos capazes de desenvolverem novas soluções para enfrentar os desafios e os problemas do desenvolvimento (Teixidó, 1997: 8)

O direito à educação é hoje amplamente reconhecido. Pode-se afirmar sem reservas que é uma das mais importantes conquistas do século XX. Nos estados modernos, democráticos, é reconhecida também a diversidade ou pluralidade na orientação educativa; são admitidas variadas concepções de educação desde que não tenham um carácter de exclusão.

Os esforços no sentido da materialização desse direito registam-se mais intensivamente, em todo o mundo, depois da Segunda Guerra Mundial, sob forte patrocínio das Nações Unidas e com um envolvimento cada vez maior dos Estados, Governos, Organizações não Governamentais e outras instituições. Efectivamente, durante todo o século XX, surgiram vários movimentos em prol da implementação dos direitos humanos que muito contribuíram para uma nova definição do conceito da educação, dotando-o de elementos que passaram a definir melhor as diferentes realidades e contextos. As convenções internacionais foram colocando à disposição dos Estados instrumentos legais que lhes estabeleceram padrões e obrigações. Porém, apesar deste enorme esforço, os progressos registados ao nível de muitos países em desenvolvimento são ainda modestos, devido fundamentalmente ao facto de a educação ser cada vez mais influenciada por outros factores que entretanto foram surgindo e que nem sempre são tomados em consideração (UNICEF, 1999: 382).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi um instrumento que constituiu um marco importante na legislação internacional sobre os direitos humanos e consequentemente sobre o direito à educação. No seu artigo 26.1, a Declaração estatuiu o direito de todas as pessoas a uma educação gratuita e obrigatória pelo menos ao nível do ensino elementar e fundamental. O mesmo artigo estabelecia que o ensino técnico e profissional devia ser generalizado e o acesso aos estudos superiores facilitado, em condições de plena igualdade para todos e em função do mérito de cada um (UNICEF, 1999: 384).

Com a Declaração Universal foram surgindo outros instrumentos jurídicos internacionais. Assim, em 1950 a Declaração dos Directos da Criança, de 20 de Novembro de 1950, reforçava a Declaração de Genebra, de 1924, e estabelecia no seu artigo 7º o direito da criança receber uma educação gratuita e compulsória pelo menos no grau primário, capaz de promover a sua cultura geral e de capacitá-la em condições de igualdade

de oportunidades, para desenvolver as suas aptidões, a sua capacidade de emitir opiniões e o seu sentido de responsabilidade moral e social e de a tornar um membro útil da sociedade. Esta responsabilidade era atribuída em primeiro lugar ao governo de cada país.

Podemos citar ainda o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, de 1962 e, no mesmo ano, o Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Este último defendia um ensino primário obrigatório e acessível gratuitamente a todos; um ensino secundário diversificado, incluindo o técnico e profissional, generalizado e igualmente acessível, através de meios adequados, designadamente da gratuidade; um ensino superior acessível a todos, em igualdade de oportunidade, em função das capacidades de cada um, através de todos os meios apropriados, incluindo a sua gratuidade progressiva. No seu artigo 14º, previa que todas as partes do Pacto, que ainda não tivessem assegurado o ensino primário obrigatório e gratuito no seu território, o fizessem, definindo, para o efeito, um plano com medidas detalhadas e graduadas, para um período razoável (UNICEF, 1999: 384).

Foram os movimentos, surgidos no século XX, liderados por defensores dos direitos das crianças que levaram à elaboração e adopção, em 1989, da Convenção sobre os Direitos da Criança, um instrumento jurídico internacional único, que incorporou os direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais e que conseguiu uma adesão quase universal. A Convenção, não só proclamou no seu art. 18º.1 o direito fundamental da criança à educação, como apontou uma série de medidas que os Estados deveriam adoptar para poderem garantir o exercício progressivo desse direito na base de igualdade de oportunidades. O entendimento da educação, no quadro da Convenção, não se limita apenas à educação escolar formal. Refere-se também ao ensino profissional, à eliminação do analfabetismo e ao acesso aos conhecimentos científicos e técnicos. Define ainda, no seu Art.º 29, os grandes objectivos da educação.

Em Setembro de 1990, a Cimeira Mundial da Criança, realizada em Nova Iorque, conseguiu reunir um número sem precedentes de Chefes de Estado e de Governo, bem como de líderes de centenas de países que se comprometeram a ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança, fixando metas que visassem, entre outros aspectos, aumentar a cobertura em termos de educação de base, alimentando fortes esperanças para milhões de crianças em todo o mundo. As metas fixadas apontavam para a universalização do acesso à educação de base até o ano 2000 (UNESCO, 2000).

No mesmo ano, realizou-se em Jomtien, Tailândia, a Conferência Mundial sobre a Educação para Todos. Da Conferência saiu uma Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, cujo Art.º 1.1 proclamava:

“ Todos os indivíduos – criança, adolescente ou adulto – devem poder beneficiar de uma formação concebida para responder às suas necessidades educativas fundamentais. Estas necessidades, incluem tanto os utensílios essenciais de aprendizagem (leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas), como os conteúdos educativos fundamentais (conhecimentos, aptidões, valores, atitudes) necessários para que um ser humano possa sobreviver, desenvolver todas as suas faculdades, viver e trabalhar em dignidade, participar plenamente no desenvolvimento, melhorar a qualidade da sua existência, tomar decisões esclarecidas e continuar a aprender. As necessidades educativas fundamentais e a forma como convém atendê-las variam com os países e os costumes e evoluem inevitavelmente ao longo do tempo”.

No art. 1.4º, esclarecia ainda:

“A educação fundamental não é um fim em si. Ela é assente numa formação permanente e no desenvolvimento do ser humano, sobre a qual os países podem edificar de forma sistemática outros níveis e outros tipos de educação e formação”.

Onze anos depois da Cimeira Mundial da Criança, a Sessão Especial das Nações Unidas Sobre a Criança, realizada em Setembro de 2001, constatava que os resultados, em matéria de educação, tinham ficado muito aquém dos compromissos e das metas fixadas em 1990. Em matéria de educação, as metas fixadas para o ano 2000 apontavam para a universalização do acesso à educação básica, partindo da taxa de 78% em 1990 e a redução das taxas de analfabetismo adulto em 50%, em relação ao ano de 1990, em que havia 25% de analfabetos à escala mundial (895 milhões). Os progressos registam um ganho de 10% nas taxas de universalização do básico (82%) e uma redução, em 4%, das taxas de analfabetismo adulto que desceram para 21%. Existem ainda no mundo actual, 800 milhões de adultos analfabetos, mais de 100 milhões de crianças fora do sistema educativo, das quais 60 milhões são meninas³. A estes números se juntam milhões de crianças com uma escolarização de baixa qualidade que não lhes permite satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, perante as crescentes exigências de um mundo cada vez mais globalizado e da revolução das técnicas de informação e comunicação que ameaçam marginalizar as populações mais pobres (UNESCO, 2002).

³ O relatório da UNICEF, intitulado, Situação Mundial da Infância 2003, refere-se a 120 milhões de crianças em idade escolar que não frequentam a escola, sendo 53% meninas.

1.1. Educação na África de hoje

Os grandes momentos de euforia no desenvolvimento da educação no Continente Africano situaram-se entre os anos sessenta e setenta, período em que na ordem internacional vigorava, em termos de prioridade, a resposta às necessidades educativas dos países que haviam acedido à independência nacional. Após o estabelecimento do Plano de Desenvolvimento da Educação em África, pela Conferência organizada pela UNESCO e a Comissão Económica das Nações Unidas para a África, em Addis Abeba, em 1961, ao qual aderiram muitos Estados africanos e que logo granjeou significativos apoios financeiros, foram criados importantes instrumentos para a viabilização de apoios aos países africanos. O Instituto Internacional de Planificação da Educação, instituído no seio da UNESCO, em 1964, pode ser apontado como um desses instrumentos. Todos os países africanos independentes aspiravam à construção de uma “escola africana” embora com técnicas ocidentais modernas. Aspiravam a uma educação para todos com as mesmas estruturas que existiam noutros países, com a simples diferença de terem acedido à qualidade de não colonizados. Pouco relevantes eram as diferenças culturais, geográficas e sociais existentes. Era alimentada uma fé muito forte nas ajudas internacionais e bilaterais (Deblé, 1994: 13)⁴.

As prioridades educativas passaram por vários momentos: i) pela educação de adultos, tema tratado em 1960, na II Conferência Internacional sobre Educação de Adultos, subordinado ao tema: “Educação de adultos num Mundo em Transformação”, onde nasceu o conceito educação permanente; ii) pelo combate ao analfabetismo que se revestiu de grande importância para a África do sul do Saara. Esta acção intensamente desenvolvida foi atenuada pela Conferência de Téheran, em 1965, que introduziu o conceito de selectividade e funcionalidade; realçou a importância das línguas africanas no ensino, na alfabetização; o recurso a novas técnicas educativas (televisão e rádio); iii) é feita uma mobilização sem precedentes para a edificação da escola, envolvendo edifícios, programas

⁴ A autora, num artigo publicado na *Revue Afrique Contemporaine*, nº 172, número especial, 4º trimestre de 1994, dedicado à crise da educação em África, intitulado “Defférenciations ou uniformisations”, aborda vários aspectos relacionados com os sistemas de ensino dos Estados de África ao Sul do Saara, concluindo que apesar das grandes diferenças que existem entre os países africanos, se constata, em 1994, mais uniformização do que diferenciação nos sistemas educativos.

escolares, formação de professores, elaboração de materiais didácticos e reformas, cuja planificação era associada à administração e mais tarde ao financiamento (Deblé, 1994: 14)

Os gigantescos esforços para escolarização das crianças situam-se entre 1960 e 1983, devido também ao crescimento demográfico. Em certos países, não obstante a reserva em relação à fiabilidade dos dados estatísticos, as taxas brutas de escolarização quadruplicaram, mesmo tendo em conta a falta de materiais escolares.

No princípio dos anos sessenta, as taxas de escolarização primária no conjunto dos países da África ao Sul do Saara não ultrapassavam a média dos 36%, metade do que se registava no mesmo período na Ásia e na América Latina. Países como Costa do Marfim, Gâmbia e Senegal, na África de Oeste, bem como Somália, Tanzânia na África de Este, tinham taxas de alfabetização inferiores a 10% antes de acederem à independência. Entre 1960 e 1983, após a independência dos países africanos, os efectivos escolares quintuplicaram em todos os níveis para atingir o número de 63 milhões. O ritmo de crescimento situou-se a nível dos 9% durante a década de setenta, representado duas vezes mais que na Ásia e três vezes mais do que na América Latina. Ao nível primário, a taxa bruta de escolarização passou de 36% em 1960 para 75% em 1983 (Banco Mundial, 1988).

Um estudo recente feito sobre 47 países da África ao Sul do Sara – que inclui pela primeira vez a África do Sul e a Namíbia e cujos dados foram preparados pela DAE (Donors for African Education) – revelou que a população estudantil teve nesses países um crescimento espectacular entre 1970 e 1990, passando de 27 milhões para 79.795 milhões, um crescimento jamais registado em qualquer sistema educativo do mundo. O período em análise foi também de grandes contrastes, uma vez que a taxa média de crescimento de alunos que se situava em redor dos 9%, nos anos setenta, havia baixado de forma drástica para 2,4% no princípio da década dos oitenta, situando-se abaixo da taxa de crescimento da população. Não obstante, o valor absoluto do aumento dos efectivos situou-se perto dos 18,9 milhões de alunos, correspondendo a uma progressão de 31% (Orivel, 1994: 33-50)⁵.

⁵ O autor no artigo intitulado, “Éléments de diagnostic”, publicado na *Revue Afrique Contemporaine*, número especial, 4º trimestre 1994, analisa e comenta a situação de quarenta e sete países da África ao Sul do Saara. Sublinha a forma desoladora como frequentemente é descrita a situação da educação nessa região e chama a atenção para o perigo de julgamento generalizado que é feito, como se esses problemas tivessem o mesmo grau de gravidade e afectassem os países dessa região de igual forma.

As causas dessa crise deveram-se a fenómenos externos ao sistema educativo, como i) a explosão demográfica⁶ que aumentou de forma substancial a população escolarizável; ii) o crescimento das taxas de analfabetismo; iii) o abrandamento da economia que impôs reduções drásticas nas despesas públicas, fazendo baixar as despesas públicas em educação de 10 bilhões de dólares, em 1980, para 8,9 bilhões em 1983. As consequências seriam sentidas no futuro ao nível da estagnação dos efectivos e da degradação da qualidade, com efeitos directos nos resultados escolares (Banco Mundial, 1988).

Ao longo dos anos subsequentes, a situação foi-se agravando em muitos países acentuando a degradação da educação no Continente Africano que apresenta hoje marcadas debilidades. O ensino básico continua com um nível baixo de crescimento comparativamente a outros níveis subsequentes, quando na realidade devia ser prioritário. Nos países do sul do Saara, mais de 39% das crianças em idade escolar permanecem ainda fora do sistema educativo e de entre elas cerca de 57% são meninas. Estas últimas são ainda vítimas das obrigações domésticas e cuidados com a família, das tradições que ainda consideram os custos com a educação demasiado elevados para beneficiarem as raparigas e das limitações impostas pelas grandes distâncias que separam as escolas das suas comunidades. É frequente meninos e meninas serem retirados da escola por dificuldades impostas pela pobreza que os obriga a trabalhar em idades muito tenras ou quando os conflitos armados e outras situações transtornam as suas vidas. Não são poucas as crianças que ainda são sexualmente exploradas e ou vendidas. Além disso, vivem milhões de pessoas infectadas com HIV/SIDA. Em 2000, esse número era estimado em 25.300.000. Devido a essa epidemia, 2,3 milhões de crianças menores de 15 anos tinham ficado órfãs nesse mesmo ano (UNICEF, 2002: 81).

Os adolescentes vivem enfrentando vários obstáculos que os afastam cada vez mais da escola. É frequente assumirem o papel de sustento da família e em muitos países são alistados em exércitos em pé de igualdade com os adultos. A maioria dos jovens nos países africanos do sul do Saara e da Ásia não tem acesso a meios de protecção contra HIV/SIDA e outras doenças sexualmente transmissíveis.

⁶ A população africana havia crescido num ritmo de 2,9% anuais, uma percentagem superior ao conjunto dos países do mundo. A previsão era dessa taxa aumentar para 3,2%, por ano e a população escolarizável para 3,3%, por ano, o que deveria acarretar mais despesas em meios de educação (Banco Mundial, 1988).

Ao nível dos adultos, registam-se no Continente Africano as mais elevadas taxas de analfabetismo adulto, principalmente em relação às mulheres. A falta de educação e de assistência médica explicam grandemente a elevada percentagem de mulheres e raparigas que morrem, por ano, vítimas de complicações durante a gestação e o parto. Estima-se que dos 515 mil óbitos anuais que se registam a nível mundial, 50% dos casos ocorrem nos países Africanos ao Sul do Saara (UNICEF, 2002: 82).

1.2. Programas de ajustamento estrutural

A crise económica mundial dos anos 80, que afectou os países industrializados, a baixa drástica dos preços da maioria dos produtos de base, o peso insustentável da dívida em muitos países africanos levaram alguns a aderirem, entre 1980 e 1990, ao Programa de Ajustamento Estrutural⁷, lançado pelo Banco Mundial. O programa a que aderiram 33 dos 47 países do grupo dos PMA (Países Menos Avançados)⁸, do qual fazem parte 27 países africanos, incluindo a Guiné-Bissau, obrigavam os países beneficiários a empreenderem reformas macroeconómicas em detrimento das necessidades sociais das populações que eram relegadas para um segundo plano. O programa teve na maioria desses países impactos negativos sobre o sector social em geral e da educação em particular: i) em muitos desses países houve uma diminuição do PIB, o que acelerou o empobrecimento nas famílias de fraca capacidade económica⁹; ii) foi sacrificada a qualidade e a equidade dos serviços educativos, sujeitando o ensino às leis do mercado e criando, como consequência, escolas de elite para as camadas economicamente mais fortes e escolas públicas de má qualidade para as famílias menos dotadas; iii) obrigou à contracção dos efectivos da função

⁷ O programa consiste basicamente, por um lado, numa política, a curto termo, de redução das taxas de inflação e de combate aos deficits orçamental e comercial (estabilização) e por outro, em políticas visando a longo prazo, o reforço dos mecanismos do mercado apoiados numa maior eficácia na afectação e utilização dos recursos.

⁸ Segundo definição do CNUCED (Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento), de 1981, a designação PMA (Países Menos Avançados) designava os países mais fracos do ponto de vista dos critérios económicos e sociais da época. Isto é, com: i) PNB *per capita*, igual ou inferior 100USD; ii) uma percentagem de indústrias manufacturadas, em relação ao PIB, igual ou inferior a 10%; iii) uma taxa de alfabetização igual ou inferior à 20%. A primeira lista dos 23 PMA foi elaborada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1971, na sua resolução 2768 (XXVI). O número dos PMA foi aumentando ao longo dos anos e em 1992 eram já em número de 47. A Guiné-Bissau foi admitida na lista, em 1985.

pública, o que levou à diminuição da quantidade e da qualidade dos professores; iv) acentuou a desigualdade entre as camadas sociais dos países mais pobres, tornando ainda mais pobres os seus cidadãos (Chang, 1996: 23-24).

A situação em muitos PMA, incluindo a Guiné-Bissau, vem-se degradando de ano para ano. O mais preocupante é o agravamento da pobreza. A situação é explicada, na maioria dos estudos, pelas seguintes razões: i) a má qualidade das políticas adoptadas na maioria desses países que enveredaram por reformas vastas para revitalizar as suas economias e as limitações (incompetência) dos políticos perante as mudanças; ii) a redução constante de preços de certas matérias-primas; iii) a falta de capital para investimentos no sentido da criação de novas empresas e de expansão das poucas existentes; iv) a má repartição dos poucos recursos disponíveis e sua aplicação em maior percentagem em domínios não prioritários como os militares; v) os frequentes conflitos internos; vi) uma elevada taxa de crescimento anual da população – 2,7% entre 1970-1991 – (Chang, 1996: 24).

1.3. Os principais problemas da educação em África

Os estudiosos desta temática são quase unânimes em apontar como principais problemas de educação em África os seguintes: i) as baixas taxas de frequência depois de dezenas de anos de aumento; ii) a baixa qualidade do ensino e os fracos resultados escolares; iii) o aumento das taxas de desemprego dos diplomados; iv) elevados custos da educação em condições de uma economia débil e de recursos cada vez mais limitados para a educação; v) as elevadas taxas de analfabetismo das mulheres das zonas rurais. Estes problemas não parecem, no entanto, ser uma especificidade de África, porque são identificáveis em vários países de outros continentes. Por outro lado, África é constituída por dezenas de países e estes problemas não têm o mesmo grau de gravidade e a mesma intensidade em todos. As dimensões dos sistemas educativos são também muito variáveis. Na África ao Sul do Saara, treze países (Nigéria, África do Sul, Zaire, Quênia, Tanzânia, Etiópia, Uganda, Sudão, Gana, Zimbabué e Camarões) acolhem quase 75% dos efectivos

⁹ Um estudo demonstra que uma baixa de 5 a 10% do produto nacional bruto por habitante, representa, para uma criança nascida numa família de baixos rendimentos, um empobrecimento três a quatro vezes superior em comparação a de uma criança nascida numa família mais abastada (Albanez et al, 1989).

escolares, sendo os outros 25% repartidos pelos restantes países. Os indicadores de escolarização variam naturalmente de país para país, com marcadas discrepâncias entre eles. Assim, se nos países da África Central as taxas nítidas de escolarização são mais elevadas e as discrepâncias entre géneros mais fracas, rondando uma taxa média de 73,8% para os rapazes e 65,6% para as raparigas, seja uma discrepância de 8,2 pontos, nos países do Saara registam-se as mais baixas taxas de escolarização ao nível primário, sendo a média de 45,1% para os rapazes e 35,6% para as raparigas, acusando uma discrepância de 9,5 pontos. Nos países costeiros da África de Oeste, as taxas médias de escolarização ao nível primário situam-se entre 63,3% para os rapazes contra 53,1% para as raparigas, apresentando porém a mais elevada discrepância entre géneros, 10,2 pontos (Bazzi-Veil, 2000: 112)¹⁰.

Na sua obra sobre a Educação em África, o Professor A. Moumouni já retratava em 1998 os principais problemas que afectavam a educação em África e que sintetizou em três categorias básicas: i) elevado índice de analfabetismo, ii) dificuldades de escolarização; iii) limitações económicas e financeiras. O autor sugeria uma nova concepção e orientação geral da educação mais de acordo com os interesses e as aspirações nacionais dos povos da África Negra (Moumouni, 1998).

Efectivamente, na África de Oeste e do Centro, apenas 35% de mulheres e 57% de homens sabem ler e escrever. São acentuadas as disparidades entre países e entre géneros. Os países do Sul do Sara são os que apresentam as mais baixas taxas de alfabetismo tanto ao nível das mulheres como dos homens. Relativamente às mulheres a média é de 19,5% enquanto para os homens é de 41%. Nos países da África de Oeste os níveis de alfabetismo variam em média entre os 32,8% para as mulheres e 58,7% para os homens. Nos países da África Central, as taxas de alfabetismo são mais elevadas. As taxas médias são de 54% para as mulheres e 71% para os homens (Bazzi-Veil, 2000: 107).

¹⁰ No seu estudo, "Situation de la Femme en Afrique de L' Ouest et du Centre", Laetitia Bazzi-Veil caracteriza a mulher como pilar da economia e da sociedade e realça o seu dinamismo na esfera da produção. Distingue dois empregos fundamentais da mulher: em casa onde assegura os alimentos e a guarda das crianças, os cuidados de saúde da família e os trabalhos domésticos; e fora da casa onde assegura rendimentos para a família. Apesar dessas funções, realça a sua fraca protecção jurídica e a sua discriminação mesmo na mais tenra idade escolar, ao nível da educação primária.

Embora se desenhe hoje um consenso generalizado sobre a necessidade de alfabetização de adultos, em especial de mulheres, os obstáculos a transpor, sobretudo em relação às mulheres, são ainda enormes. Assim, as mulheres africanas são cada vez mais confrontadas com dificuldades de várias ordens: i) é-lhes cada vez mais difícil conciliar o seu pesado programa diário de trabalho com as sessões de alfabetização; ii) os programas de alfabetização nem sempre respondem aos seus anseios, particularmente no que toca à gestão de recursos familiares, à planificação familiar, aos cuidados de saúde primária; iii) carecem por vezes de autorização dos maridos; iv) são pouco visíveis as correlações entre a alfabetização das mulheres e o bem-estar familiar; v) existe choque de certos conteúdos de educação com os hábitos culturais.

Quanto à escolarização, as debilidades podem ser encontradas em vários níveis, como veremos de seguida.

A educação pré-escolar é fracamente desenvolvida na generalidade dos países da África do Oeste (segundo os precários dados disponíveis). A educação pré-escolar poderia constituir uma via para criar igualdade de oportunidades de acesso ao ensino básico para a grande maioria das crianças provenientes dos mais variados meios sócio-culturais que apresentam grandes disparidades em termos de bases para iniciar a escolaridade básica. Poderia ser também um meio para libertar as raparigas, geralmente retidas em casa para cuidar dos irmãos mais novos, sendo vedado o seu acesso à escola (Bazzi-Veil, 2000:110).

Segundo a mesma autora, as taxas nítidas de escolarização das crianças no ensino básico variam de país para país. Nos países da África Central essas taxas são mais elevadas sendo também mais reduzidas as disparidades entre géneros. As taxas médias para rapazes são de 73,8% e para as meninas de 65,6%. As discrepâncias são portanto na ordem dos 8,2 pontos. Os países ao Sul do Saara registam as mais baixas taxas de escolarização no ensino básico, sendo a média para os rapazes de 45,1% e de 35,6% para as raparigas. A discrepância entre géneros é de 9,5%. As maiores discrepâncias entre géneros registam-se no conjunto dos países da zona costeira da África de Oeste, 10,2%. Esses países apresentam uma média de escolarização ao nível do ensino básico na ordem dos 53,1% para as raparigas, contra 63,3% para os rapazes. Estas taxas escondem grandes assimetrias entre países: enquanto Cabo Verde apresentava taxas iguais de escolarização entre os géneros, 100%, em 1989, o Niger situava-se no extremo oposto com a mais fraca taxa de

escolarização ao nível do ensino básico no conjunto dos países da África de Oeste e do Centro – 34% para rapazes e 19% para raparigas, registando assim uma das maiores discrepâncias entre géneros: 15 pontos. Estas grandes discrepâncias revelam, em condições de fracos índices de escolarização, a necessidade de melhorar a oferta escolar para as raparigas. Factores como a distância entre a escola e as comunidades podem influir negativamente sobre a escolarização das raparigas dada a sua responsabilidade em casa. Neste aspecto conta também muito a percepção que os pais tenham sobre os riscos que correm as raparigas no percurso escolar. Estes factores pouco pesam sobre os rapazes. Quando as discrepâncias ocorrem em condições de uma forte taxa de escolarização, elas revelam uma discriminação em relação às raparigas ao nível da procura educativa (Bazzi-Veil, 2000: 111-115). Nos países africanos ao Sul do Saara, as taxas globais líquidas de matrícula ao nível do ensino básico regrediram entre 1980 e 1996, baixando de 60% para 56% (UNICEF, 2000).

Se ao nível do ensino básico uma percentagem importante de crianças em idade escolar permanece ainda fora do sistema e se a esse nível são bem evidentes as discrepâncias entre sexos, ao nível secundário a situação é bem mais complexa principalmente para as raparigas. Assim, no ano lectivo 1996/96, nas regiões da África de Oeste e do Centro, enquanto 64% dos efectivos ao nível secundário eram rapazes, as meninas representavam apenas 36%. As taxas de escolarização das raparigas a esse nível são todavia muito baixas na África de Oeste e do Centro. Em 1997 as taxas nítidas de escolarização das raparigas no ensino secundário ao nível de 17 países eram em média de 25,6%. No Gana, Libéria, Mauritânia, Nigéria e Serra Leoa, em 1996, as taxas brutas de escolarização das raparigas, no mesmo nível, não ultrapassavam, em média, os 17,3%. A escolarização das raparigas a esse nível enfrenta problemas de vária ordem. Assim, a existência de uma elevada percentagem de raparigas no ensino básico não é garantia de uma forte taxa de escolarização ao nível do secundário. Na melhor das hipóteses, em média apenas uma rapariga em cada duas escolarizada ao nível primário consegue aceder ao secundário (Bazzi-Veil, 2000: 116-117).

O ensino superior continua ainda limitado. Os estudos efectuados chegaram às mesmas conclusões: i) os custos são elevados quando reportados aos custos nos níveis inferiores ou ao PIB por habitante; o custo por estudante chega a ser cinquenta e cem vezes

superior ao do aluno do ensino primário enquanto que, em média, nos países de OCDE, são apenas de 2,5 vezes mais; ii) a maioria dos meios de ensino é importada do exterior o que torna ainda mais difícil a estimativa dos custos, as universidades africanas não dispõem de recursos para assegurar um ensino superior de qualidade; iii) uma proporção importante dos poucos recursos disponíveis é utilizada para o pagamento dos salários, em alguns casos elevados, dos professores e para custeio de despesas com apoio aos estudantes, os restantes ingredientes são sacrificados; iv) quanto aos diplomados, nota-se uma excessiva percentagem destinada à função pública, condenada em princípio ao desemprego; v) a formação de professores para o ensino secundário, uma tradição das universidades, é deficiente do ponto de vista das disciplinas científicas e tecnológicas, apresentando por outro lado, excessos em relação às disciplinas de línguas e ciências sociais; v) em alguns países muitos cursos excedem a procura e a capacidade de absorção por parte do mercado. A formação de juristas, economistas, médicos, veterinários ou agrónomos tende, em certos contextos, a ultrapassar as necessidades e capacidades locais de absorção.

Por outro lado, a formação profissional, adaptada às necessidades das empresas nacionais, apesar da sua reconhecida importância, permanece em muitos países um objectivo a atingir. Este tipo de formação é vocação de institutos técnicos, infelizmente, ainda ausentes em alguns países (Orivel, 1994)¹¹.

¹¹ Recuando algumas dezenas de anos, podem ser encontradas algumas explicações para alguns dos problemas do ensino superior em África: 1) Quase todos os países africanos herdaram das suas potências coloniais uma acentuada pobreza em termos de recursos humanos especializados para vários sectores da administração, do ensino e da economia. Esta realidade levou ao desenvolvimento rápido do ensino superior a nível dos países que acederam à independência. Assim, nos países da África ao Sul do Saara, por exemplo, os efectivos universitários passaram de 4 000 a 500 000, entre 1960 a 1990; 2) Nas vésperas das independências existiam em África uma dezena de instituições universitárias com vocação regional que funcionavam como filiais de certas universidades metropolitanas. Na África francófona apenas os centros universitários do Senegal e do Congo Belga (Zaire), tinham sido transformados em universidades. Estas universidades eram decalcadas, em termos de organização e gestão, dos modelos das metrópoles. Os docentes da universidade de Dakar, por exemplo, pertenciam ao quadro universitário francês que também suportava as despesas de funcionamento. Os diplomados, em número reduzido, saídos dessas instituições destinavam-se às necessidades da administração e da economia colonial. Estas instituições passaram, após as independências a estabelecimentos nacionais. Actualmente o número de instituições superiores é dez vezes maior na África francófona. Cada país criou as suas próprias faculdades cobrindo um leque variado de cursos. Essa oferta variada de formação superior fez crescer de forma rápida o número de estudantes. Durante algum tempo esses cursos corresponderam às necessidades desses países e contribuíram para a criação de um corpo de docentes nacionais e para a constituição de um modelo universitário próprio. Mas, mesmo assim, as taxas de escolarização a esse nível permaneceram sempre em torno de 1% a 2% (Orivel, 1994).

Nos anos oitenta, as universidades africanas enfrentaram profundas crises reflectidas nas disfunções hoje bem notórias e cujas principais causas são, segundo Lamoureaux-Rontopoulou (1994) as desigualdades de acesso que fizeram com que muitos estudantes africanos passassem a ter muito menos oportunidades de prosseguirem os estudos em relação aos colegas dos países desenvolvidos. Esta situação está também relacionada com a estagnação e mesmo regressão da escolarização ao nível primário; a excessiva concentração dos efectivos em torno de cursos de formação geral menos dispendiosos em termos de funcionamento e de equipamento comparativamente aos científicos e tecnológicos; a inadequação dos cursos face às necessidades do mercado de emprego; a debilidade das actividades de investigação, indispensáveis tanto a uma formação universitária como ao desenvolvimento nacional; a gestão desajustada e ineficaz dos escassos recursos existentes e a forte dependência de fundos públicos, facto que tem contribuindo para a baixa da qualidade de formação.

Que soluções?

As soluções para os problemas que apresenta a educação africana transcendem os limites das tradicionais reformas a nível do sistema educativo: revisão de programas; adopção de manuais e de novas pedagogias; formação de professores; modificação dos critérios de acesso e de formas de financiamento sem contributos substanciais quer para o sistema educativo quer para a escola onde na realidade acontece o acto educativo. A sua equação terá que ter em conta outras dimensões: i) o processo de transformação do sistema e da escola terá que assentar na compreensão da sua finalidade na sociedade, nas aspirações das pessoas em relação a eles e nas suas próprias limitações; ii) os sistemas educativos, envolvendo interesses por vezes divergentes, não poderão continuar a ser regulados por simples decretos. Terá que ser uma tarefa conjunta em torno de consensos nacionais sobre a educação e o seu papel na sociedade, assente num diálogo permanente envolvendo o Estado e os diferentes actores (sindicatos de professores, partidos políticos, associações profissionais, associações culturais, associações de pais, alunos, empresas, comunidade), tendo cada um dos intervenientes responsabilidades bem definidas. Cabe naturalmente ao Estado assumir neste processo uma responsabilidade acrescida e compromissos sérios e inadiáveis com a sociedade civil e mobilizar meios para a sua

materialização; iii) será preciso passar às acções concretas para operacionalizar a adequação da escola à sociedade africana; iv) redefinir o papel do Estado, bem como da própria escola em condições de um dualismo sócio-económico que hoje enfrentam muitos países africanos. O sector informal, mal conhecido e controlado, ganha, nesse contexto, maior relevância na sociedade e na economia, sem contudo contribuir para o erário público. A impossibilidade actual de investir nessa economia de subsistência não permite incentivar o rendimento individual, factor que sempre impulsionou, nos países industrializados, a procura da educação; v) será preciso entender melhor o tipo de escola que as sociedades anseiam, abstraindo-se de certo modo de tendências reducionistas que ainda concebem a escola como uma instituição que retira os alunos do seu meio sócio-cultural e os prepara apenas para exames (Sack, 1994¹²).

Além disso, para encarar os gigantescos desafios impostos pela educação e pelo desenvolvimento, os países africanos deverão debruçar-se profundamente sobre a sua situação e adoptar novas atitudes e políticas que criem um clima mais favorável ao progresso. Mais do que uma preocupação em responder às críticas vindas de fora, com políticas por vezes desajustadas e decisões precipitadas, África terá de confiar, em primeiro lugar, nas suas próprias forças internas e conceber, executar e dar continuidade às suas próprias iniciativas, procurando nos seus parceiros os apoios complementares de que carece. O contexto internacional que hoje se desenha à custa de várias iniciativas corrobora esse sentido. Efectivamente, ao analisarmos os objectivos do milénio para o desenvolvimento; a iniciativa para os países pobres endividados (PPTE); o plano de acção G8 para a África; os quadros estratégicos de luta contra a pobreza (CSLP), bem como o NEPAD¹³ (Nova Parceria para o Desenvolvimento em África) que representa uma iniciativa dos dirigentes africanos para resolver o problema do subdesenvolvimento, facilmente nos apercebemos das tendências bastante favoráveis que se desenharam na cooperação para o desenvolvimento. Ressalta, antes de mais, a centralidade da educação

¹² No número especial da Revista África Contemporânea, dedicada à Crise de Educação em África, Richard Sack, publicou um artigo intitulado “Quelle éducation pour quel développement?” em que questiona vários aspectos pertinentes relacionados com os discursos e a prática educativa no Continente Africano.

¹³ NEPAD (Nova Parceria para o desenvolvimento em África) foi apresentada pelos Chefes de Estado da África do Sul, Argélia, Egipto, Nigéria e Senegal, em Julho de 2001. O projecto, inicialmente denominado NIA (Nova iniciativa para a África), nasceu da fusão das iniciativas do Presidente Sul-Africano Thabo Mbeki “Progresso da Parceria Africana para o Milénio” e da “OMEGA” do Presidente Wade do Senegal. A Comissão para implementação da iniciativa é presidida pelo Presidente Nigeriano Olusegun Obasanjo (ADEA, Vol.14, n.º. 4, 2002).

em todos os processos. A educação tornou-se o epicentro de todas as acções que se relacionam, designadamente, com o desenvolvimento do capital humano; o crescimento económico e sua distribuição equitativa; a luta contra o HIV/SIDA e para uma melhor saúde; a promoção dos direitos humanos; a promoção da solidariedade entre os povos e gerações; a cultura da paz (Ndoye, 2002: 1¹⁴).

De entre as tendências inovadoras mais marcantes na cooperação para o desenvolvimento destacam-se, segundo o mesmo autor, as seguintes: i) a mudança de um paradigma assente na fragmentação de projectos, para um paradigma estrutural; ii) o reconhecimento pleno da autonomia e da responsabilidade dos países que levou os parceiros a optarem pelo apoio e acompanhamento, deixando aos países um maior espaço na definição das suas prioridades e na sua execução, tomando em suas mãos o seu próprio desenvolvimento; iii) O reforço das capacidades nacionais, especialmente em matéria de concepção, planificação e pilotagem de programas em vez de assistência técnica; iv) o reforço do sentido e da pertinência da educação, o questionamento das finalidades e objectivos da formação e sua ligação com as competências profissionais, tecnológicas e a formação do capital humano. A educação deverá desempenhar um papel central em relação aos outros sectores. A consolidação dessas novas tendências dependerá muito da atitude interna adoptada pelos países africanos e da sua capacidade de mobilizar e canalizar esforços que convirjam nesse sentido (Ndoye, 2002: 2).

1.4. As instituições educativas

Hoje, não se pode falar da educação e da sua concretização, sem mencionar as instituições educativas que lhe servem de suporte e de quadro de acção. O fenómeno educativo extravasa os limites físicos da escola e o quadro restrito das instituições tradicionais familiares. A educação é hoje cada vez mais o resultado da convergência da acção educativa das mais variadas e distintas instituições, cujos contributos se tornaram decisivos. A escola e a família, outrora instituições eminentemente educativas, já não

¹⁴ Mamadou Ndoye, Secretário Executivo da Associação para o Desenvolvimento da Educação em África (ADEA), analisa num artigo publicado em *La Lettre de L' ADEA*, Volume 14, número 4, de Outubro de 2002, as novas iniciativas e tendências na cooperação para o desenvolvimento.

conseguem responder à complexidade das exigências necessárias hoje à compreensão e vivência na sociedade actual e futura. Para além das profundas transformações operadas no seio destas instituições surgiram outros agentes educativos que assumem funções cada vez mais relevantes no processo educativo e cuja referência e consideração se tornaram lugar comum em qualquer projecto sócio-educativo: os meios de comunicação social, as empresas, as organizações religiosas, sociais, culturais, sanitárias, de lazer etc.

Não sendo aqui o lugar mais adequado para tratar pormenorizadamente de todos estes aspectos, insistiremos apenas no papel e na importância que todavia ainda detêm instituições como a família, a escola e as instituições não formais da educação.

1.4.1 A Família

A família, segundo Colom (1994), é mais do que a simples soma dos seus componentes. Ela pode ser tratada como um sistema aberto, em permanente interacção com o seu meio ambiente nos seus aspectos legais, sociais, económicos educativos; como uma célula básica do complexo sistema social que, não podendo sobreviver isoladamente se vê obrigada a colaborar com outras instituições sociais, no seio das quais detém o papel de preparar e integrar a nova geração na sociedade. Nesta tarefa, são inúmeras as suas funções: i) do ponto de vista biológico, deve garantir a continuidade da espécie, a sobrevivência dos seus membros, melhorar a qualidade de vida; ii) do ponto de vista social, deve garantir a integração e mobilidade social; iii) do ponto de vista cultural, assegurar a transmissão e o enriquecimento do legado cultural, e a integração das normas, dos papéis e dos valores sociais.

Hoje, a função da família encontra-se, de uma maneira geral, num processo de profundas e contínuas mudanças, distanciando-se cada vez mais da família tradicional que se baseava fundamentalmente na procriação, na criação dos filhos e no sustento dos seus membros sob uma orientação patriarcal (Flaquer, 1998).

Segundo o mesmo autor, as transformações ocorridas devem-se, essencialmente, à modificação dos sistemas produtivos e à relevância do papel do Estado na vida sócio-profissional. A generalização do trabalho assalariado reduziu a dependência dos membros

da família do chefe. A família deixou de ser o lugar da produção para se converter num espaço de convívio, de consumo e de relações interpessoais. Por outro lado, paralelamente a este aspecto económico, o Estado passou a ser mais intervencionista assumindo progressivamente a educação das crianças nos sistemas escolares públicos, a garantia dos cuidados de saúde tanto para as crianças como para os trabalhadores, a assistência económica aos reformados – funções que eram assumidas pela família tradicional. Hoje, em certos lugares e de acordo com certas crenças, as famílias mantêm-se mais por razões de afecto do que económicas, morais e legais.

Com a secularização de certas sociedades e a consequente perda de peso da religião católica na sociedade, desapareceu o casamento enquanto instituição irrevogável e generalizou-se a possibilidade de divórcio, abrindo caminho ao acesso da mulher ao trabalho, um acesso condicionado, em alguns casos, pelo seu baixo nível de formação.

Com o acesso das mulheres à formação profissionalizante, a generalização das técnicas anticoncepcionais, a tecnificação das tarefas domésticas e a possibilidade de terem um trabalho remunerado por outras pessoas, a família ganhou uma dimensão individualizada. Em consequência, a mulher acedeu a um certo nível de igualdade na tomada de decisões e a vida de casal transformou-se numa negociação constante, dando lugar assim, à chamada família *pós-moderna*. Aumentou também a possibilidade de vida em comum à margem do casamento e surgiram as *famílias mono-parentais* (Flaquer, 1998).

O papel da família na educação

Porém, apesar destas modificações, é no seio da família que se iniciam e se consolidam as bases da socialização, processo em que o seu peso é determinado por diversos factores, principalmente pelo tipo de relação que estabelece com a escola. Esse peso varia de sociedade para sociedade, sendo diferente nas sociedades desenvolvidas quando comparadas com as subdesenvolvidas. Enquanto nas subdesenvolvidas as famílias ainda conservam muitas das suas funções tradicionais, nas desenvolvidas, o papel da família é substituído por uma série de instituições, como escolas, grupos sociais, meios de comunicação social, partidos políticos, etc.

Assim, as funções de socialização e de desenvolvimento da personalidade da criança continuam ainda a ser predominantemente familiares. São duas funções educativas inalienáveis em que a família detém o papel de agente educativo de primeira ordem não só por garantir o desenvolvimento sócio-cultural da criança, mas também por educar a sua personalidade. Na verdade, durante uma boa parte da vida da criança, a família proporciona-lhe as condições afectivas necessárias à sua estabilidade emocional. A abdicação dessas funções por parte das famílias pode gerar indivíduos anti-sociais ou com perturbações psíquicas (Puelles Benítez, 1987).

Uma família normal oferece melhores condições para uma educação efectiva, isto porque, segundo Sarramona:

- “a) As relações familiares baseadas no afecto entre pais e filhos podem criar condições favoráveis para que a intervenção educativa se ajuste à natureza da criança e para que seja aceite por ela mesma.
- b) A família pode exercer uma acção contínua e coerente ao longo das diferentes etapas de desenvolvimento das crianças.
- c) A convivência familiar proporciona múltiplas ocasiões de acção educativa tanto por parte dos pais como de outros membros adultos da família, reforçadas pela vivência dos princípios e normas propostos.
- d) A família tem todo o aval social para concretizar o seu projecto educativo, recorrendo a reforços e sanções necessários sem contudo pôr em perigo a natureza das relações afectivas” (2000: 54).

A ausência destas condições ou de profundas carências em algumas delas pode não só por em causa os objectivos educativos visados como exigir intervenções de instituições específicas em defesa dos interesses das crianças, como acontece nos casos de maus-tratos, de abandono das crianças ou de sua marginalização social, prostituição, roubo – situações muito frequentes nas famílias pobres, destituídas de condições para exercerem a sua função.

A educação familiar é iniciada ainda antes do nascimento da criança e é hoje prolongada por mais tempo, nos países desenvolvidos em que se procura cada vez mais

fazer coincidir a conclusão da formação com a idade do emprego. A educação é orientada em cada família por um modelo específico fundado nos seus hábitos, crenças, relações interpessoais que se desenvolvem no seu seio e são reflectidos nas relações entre todos os membros. Mas essa pode por vezes basear-se em técnicas aleatórias ou experiências pessoais dos pais ou ainda em modelos opostos aos vividos gerando contradições e incoerências (Sarramona, 2000: 56).

Família africana

A família africana possui características próprias e rege-se por princípios fundados na tradição africana, num sistema de valores distinto de outras realidades. A família africana encontra-se também em profundas transformações que marcam em certos casos o início de uma ruptura com determinados princípios tradicionais mais arraigados e, noutros, um processo de conciliação entre o tradicional e uma modernidade vinda de fora com contornos ainda mal definidos. Não vou naturalmente entrar na análise desta complexa problemática, porque o lugar não é adequado, mas sim apresentar alguns elementos importantes que influem na socialização das crianças e que devem ser tomados em conta na definição de políticas e estratégias educativas.

A organização da família africana apresenta algumas diferenças em vários países embora conserve muitos traços comuns. De uma forma geral, em todas as famílias africanas a noção de par, tal como concebida nas famílias ocidentais, é inexistente. Cada membro da família submete-se à comunidade em detrimento das trajectórias individuais. O lugar, o papel e o estatuto de cada um é definido em relação à comunidade no seu todo. O casamento em muitas sociedades tradicionais africanas é, antes de tudo, uma união entre duas famílias, entre duas linhagens. Este facto explica a razão de ser das negociações, e mesmo transações, que precedem os casamentos e explica também as ingerências externas por parte tanto dos parentes do marido como da mulher em defesa dos interesses das respectivas famílias e não dos pares em si (Bazzi-Veil, 2000).

Em todas as comunidades, a residência conjugal é na comunidade do marido (virilocal). A mulher é colocada *de jure* e *de facto* sob a tutela do marido. Ela detém um fraco poder de discussão e de decisão em relação à casa e às crianças e mesmo a algumas

questões que lhe dizem respeito, como por exemplo, a sexualidade, vida reprodutiva e à utilização de rendimentos pessoais em certos casos. O homem é em geral o único detentor da autoridade parental. Ele é também o chefe de família.

A mulher define-se, no conjunto dos países africanos, antes de tudo, como esposa e mãe. A educação das raparigas corrobora esse sentido. Elas são, regra geral, educadas para o casamento. Por isso, em quase todas as sociedades, a sua educação é baseada na submissão, na cultura de certos valores como a discrição, reserva e paciência, centrada na vida doméstica, nas crianças, no respeito pelos mais velhos, pais e marido e, em certas sociedades, ligada à fecundidade.

O casamento tem vários significados dos pontos de vista religioso, social e económico. Pelo casamento a mulher adquire legitimidade, um lugar na sociedade, embora muitas vezes o seu estatuto real nada tenha a ver com isso. A mulher que optar por não se casar pode correr o risco de ser excluída da sociedade. O mesmo risco corre a que romper o casamento. No casamento as mulheres submetem-se a dois tipos de organização do poder dominada pelos homens: i) por um lado, a etnia e a família alargada que controlam as relações matrimoniais e o património fundiário; ii) por outro, as crenças religiosas que regem as relações sociais. Assim, a família, considerada por todos a célula de base da sociedade, transforma-se em África, na instituição que mais acentua a subordinação da mulher e a sua já precária situação social (UNICEF, 2001¹⁵).

A idade do casamento das raparigas varia de país para país. Mas, em média, 40 a 49% das raparigas casam-se entre os 15 e os 19 anos na África central e de Oeste contra 27% na África do Leste e menos de 20% na África Austral e do Norte. O dote é ainda uma prática muito frequente em África, sobretudo do Oeste e do Centro. É uma responsabilidade do futuro marido, dos seus pais ou dos pais da rapariga. Pode ser em produtos naturais ou em dinheiro. O dote é em muitos casos fonte de enriquecimento por aqueles que o recebem contra a transferência para uma outra família. Assemelha-se muito a uma troca de “mercadoria” e transmite uma ideia de que as mulheres são permutáveis, facto que tem uma repercussão muito nefasta sobre o seu estatuto (UNICEF, 2001).

¹⁵ Num estudo organizado pela UNICEF, Bureau Régional pour l’Afrique de l’Ouest et du Centre, intitulado *Le Droit et les Droits des Femmes en Afrique de L’Ouest et du Centre*, sob a orientação de Cathérine Le Magueresse, são analisados vários aspectos do estatuto actual da mulher africana ao Sul do Saara do ponto de vista das suas conquistas e limitações, face à necessidade da sua participação efectiva no desenvolvimento.

A prática do *levirato*¹⁶ e a ausência do direito da mulher à herança confirmam a concepção segundo a qual a mulher pertence ao seu marido tal como os seus bens. O levirato é ainda praticado em certas comunidades de numerosos países como: Nigéria, Gana (70% da população do Norte do país), Benin e Senegal. O sistema permite conservar a descendência da linhagem do defunto.

O conjunto dos direitos costumeiros e dos direitos muçulmanos aplicáveis nos países da região permite a poligamia. Porém, ao nível do direito civil a questão da poligamia é por vezes ambígua. Se de uma forma geral a posição dominante é a sua interdição, ao nível de alguns países reina algum silêncio. Uma situação frequente é a interdição, legislativa e a poligamia conviverem, tendo como pano de fundo as práticas culturais. É importante sublinhar que essas famílias poligâmicas podem ser espaços para rivalidades que por vezes geram conflitos que facilmente se podem converter em actos de violência (UNICEF, 2001).

Segundo a mesma fonte, a dimensão da família varia. Em Burkina Faso, em 1996, uma família rural era constituída em média por 8 pessoas, contra 6,5 nos centros urbanos. Na Guiné-Bissau e Gâmbia é composta por seis pessoas, ao nível urbano, contra 14,6 na zona rural. A mobilidade das crianças no seio dessas famílias confirma a primazia da influência do grupo sobre elas e a fraca importância atribuída à família biológica.

Para além dos conflitos familiares, culturais e dos choques entre a cultura tradicional e a modernidade, a família africana está a passar por mutações profundas originadas pela crise económica, pela instalação progressiva da pobreza, sobretudo nas zonas rurais, e pelo processo de democratização que ainda procura a sua melhor via de implantação e consolidação.

1.4.2. Escola como instituição educativa

A escola é a instituição especificamente educativa criada para educação dos cidadãos. O aparecimento da escola está ligado à proclamação dos direitos civis pela Revolução Francesa nos finais do século XVIII. Porém, a sua consolidação e acessibilidade

¹⁶ Segundo essa prática uma viúva pode ser dada em casamento a um irmão ou parente do marido defunto.

ainda está longe de ser uma realidade em muitos países. Este facto é comprovado pelas taxas actuais de acesso e sucesso das crianças ao nível das instituições escolares e pelas taxas de analfabetismo no seio de adultos e adolescentes principalmente do sexo feminino (Sarramona, 2000: 61).

Apesar de constantemente criticada, a presença da escola como instituição social continua a afirmar-se e justificar-se não só porque prepara as jovens gerações para integração na sociedade, segundo conhecimentos e normas exigidas em cada momento histórico, como também porque prepara para a sociedade futura, uma vez que os resultados são a médio e longo prazo.

Comparativamente a outras instituições educativas, a escola é a que consegue reunir condições cada vez mais propícias para educação das crianças e adolescentes, uma vez que permite, segundo o mesmo autor:

- “a) Uma ampla convivência entre iguais o que favorece a socialização, processo em que, segundo opinião de vários especialistas, a escola oferece hoje melhores garantias devido às profundas e constantes transformações que se produzem tanto nas famílias, como nas sociedades em geral.
- b) Os profissionais que nela trabalham possuem conhecimentos e técnicas pedagógicas que facilitam a criação de melhores condições para o alcance das metas educativas;
- c) As actividades educativas desenvolvidas no ambiente escolar concorrem para a igualdade de oportunidades, uma vez que proporcionam um intenso relacionamento entre os mais diversos grupos e as camadas sociais. Esta realidade torna-se mais evidente em condições de uma rede escolar abrangente, capaz de abarcar a totalidade das crianças.
- d) As actividades educativas exercem uma influência significativa sobre o meio social e consequentemente sobre a família e as diversas organizações sociais, principalmente quando a escola se identifica com o seu meio, através de um projecto específico.
- e) A escola contribui de forma decisiva para a preservação da cultura geral de um povo ou território; para a aprendizagem das línguas e para o conhecimento e enriquecimento das culturas. Pode-se afirmar que uma cultura que não seja veiculada e tratada na escola pode correr o risco de não sobreviver. A escola e o sistema educativo, contribuem também para a conservação, a evolução e a dinamização da cultura, sobretudo quando promovem

reflexões e desenvolvem críticas que favorecem a assimilação e adopção de novas tecnologias indispensáveis ao progresso colectivo.

f) A Escola, ao assumir a custódia das crianças e ao oferecer uma série de apoios facilita a actividade laboral dos pais, em especial das mães.

g) A escola cria também condições para a materialização de projectos educativos pessoais, informando, formando e acompanhando”. (Sarramona, 2000: 61-62).

De acordo ainda com o mesmo autor, as transformações que ocorrerão na sociedade colocarão a escola perante intensos e complexos desafios. As transformações ao nível das famílias obrigarão a escola a assumir uma maior protagonismo no processo da primeira socialização. A escola será levada a oferecer uma diversidade de serviços que variarão com as características do meio ambiente e das famílias. Dessa transferência de funções da família para a escola, resultarão novas formas de financiamento da educação, com maior participação das famílias. Esse facto gerará pelo menos dois tipos de escolas: i) escolas com serviços de apoio de qualidade, cujos beneficiários serão as famílias económica e socialmente mais favorecidas que terão obviamente uma intervenção mais directa na sua organização e funcionamento; ii) escolas mais limitadas do ponto de vista da oferta desses serviços, que funcionarão em contextos sócio-económicos mais débeis, a menos que sejam subvencionadas pelo Estado ou que contem com apoios de outras instituições.

O poder dos meios de comunicação e de informação sobre os indivíduos, as famílias e as próprias escolas, obrigarão os Estados a adoptarem novas estratégias educativas baseadas, designadamente, na negociação de acordos com todas as instituições educativas para poder garantir o seu papel de assegurar um justo acesso aos conhecimentos a todos os cidadãos. Perante a explosão e a quantidade de informações, provenientes de fontes incontroláveis, a escola ver-se-á compelida a desenvolver uma capacidade de filtrar, sintetizar, estruturar e simultaneamente desenvolver nos alunos uma atitude crítica perante essas mesmas informações, sob pena de serem alienados. Para poder assegurar a sua existência nesse contexto, a escola será obrigada a rever profundamente os seus métodos de forma a atribuir aos alunos maiores responsabilidades na gestão da sua própria aprendizagem e desenvolver neles a capacidade de auto-aprendizagem. A escola terá que ser selectiva e orientada para conhecimentos e competências básicas para poder enquadrar, em termos curriculares, a quantidade e a diversidade dos conteúdos que se lhe oferecem. O

aproveitamento máximo desses conteúdos terá que ser visto na perspectiva da educação permanente. O domínio de línguas será a via a privilegiar para acesso ao mundo das informações.

Quanto aos professores, impor-se-á a necessidade imperiosa de reformulação e adaptação da sua formação inicial e contínua às exigências da era da informação. Será inevitável que os professores tenham um domínio sobre os meios modernos de comunicação e competências para aplicá-los no processo do ensino-aprendizagem.

A globalização, que estimula o convívio multicultural, colocará a escola no centro de uma educação intercultural – baseada no respeito às diferenças, na diversidade cultural e no desenvolvimento de relações amplas com outros contextos – da coesão social e do respeito das minorias. Estas exigências implicarão reformas imediatas tanto ao nível dos currículos como da organização de actividades educativas. O inevitável pluralismo ideológico que resultará da convivência de diferentes correntes ideológicas num determinado contexto social, como expressão do pluralismo democrático, levará a escola a ter uma atitude activa e consciente perante elementos comuns das diferentes opções e a respeitar os divergentes, mantendo perante eles uma atitude imparcial e não neutral. A escola terá que privilegiar o diálogo e o respeito mútuo, repelir as imposições e preparar as pessoas para numa sociedade plural, baseada no respeito pelas diferenças.

Perante o mundo de trabalho que melhor reflecte as constantes e rápidas mudanças tecnológicas da sociedade actual, a competitividade na produção de bens e serviços e a evolução das relações sociais, a educação, incapaz de acompanhar estas rápidas transformações, deverá concentrar-se na difusão dos conhecimentos que possam proporcionar transferência de conhecimentos instrumentais como o domínio das línguas, as habilidades matemáticas, a capacidade de interpretação gráfica, as técnicas de resolução de problemas, etc. O sistema educativo terá que ser orientado para a aprendizagem de técnicas concretas que desenvolvam as mentalidades tecnológicas necessárias à compreensão dos processos tecnológicos que hoje caracterizam as actividades laborais, à afirmação de atitudes favoráveis às mudanças que ocorrerão nos postos de trabalho e nas profissões. A escola e o mundo de trabalho terão que celebrar acordos que viabilizem a preparação e a integração profissional dos indivíduos, na perspectiva de uma estreita colaboração entre a educação formal e não formal.

Os progressos da sociedade moderna produzem também efeitos negativos sobre a sociedade, ameaçam a perda de referências que orientam a integração social, exacerbam as tendências individualistas e exageram a competitividade. A escola, não podendo ficar indiferente perante estes fenómenos, terá que recorrer à educação moral, à educação para a cidadania para realçar e cultivar valores como a liberdade, a honra, a colaboração, a solidariedade, a responsabilidade, o espírito de sacrifício e a aceitação das normas legais (Sarramona, 2000: 62-76).

1. 5. Instituições educativas não formais

Hoje, a educação é o resultado das mais diversas influências tanto das instituições educativas formais, não formais e informais, como dos meios de comunicação social e das diversas fontes informativas cujas acções educativas incidem simultaneamente sobre o educando.

Segundo vários autores, designadamente Coombs (1973), as instituições educativas *formais* são as que exercem uma actividade educativa plena e explicitamente intencional, de forma sistematizada e estruturada que conduz à obtenção de um título académico, oficialmente reconhecido. A educação formal distingue-se da educação não formal pelo facto daquela ser ministrada em instituições escolares, por um corpo estável de docentes, no quadro de um programa de estudos determinado. As instituições educativas formais são caracterizadas por unicidade, rigidez, universalidade, sequencialidade, pelo seu carácter regulamentar, institucional e permanente e estruturas horizontais e verticais.

Embora as acções educativas das instituições não formais sejam intencionalmente explícitas, sistematizadas e estruturadas, não conduzem a títulos académicos com reconhecimento oficial. A educação não formal, também designada extra-escolar, engloba todas as actividades educativas organizadas fora do sistema educativo formal, destinadas a várias clientelas e com objectivos de instrução identificáveis (idem). As principais características da educação não formal são: i) é organizada e estruturada; ii) destina-se a um público-alvo identificável; iii) visa um conjunto específico de objectivos de educação; iv) não é institucionalizada, desenvolve-se fora do sistema educativo formal e destina-se a alunos não regularmente inscritos, ainda que, em certos casos, se sirva da escola para se concretizar (Hamadache, 1993:11).

A educação *informal*, também denominada acessória, ocasional, espontânea, tradicional é que recorre a actividades educativas não estruturadas. É a forma de educação em que o processo de aprendizagem é por osmose entre o aprendiz e o seu meio ambiente. É a via educativa que garante a maior parte dos conhecimentos e saberes práticos de um indivíduo. Ela garante a aprendizagem da língua, dos valores culturais, das atitudes, das crenças e comportamentos próprios de um determinado contexto e é facilitada por uma série de agentes, como a família, as instituições religiosas, as associações, os meios de comunicação social, os museus, os jogos, entre outros (idem).

São cada vez mais numerosas as instituições não formais que oferecem inúmeras possibilidades de educação nos mais variados domínios, que complementam em vários níveis, as acções das instituições familiares e escolares. É o caso, por exemplo, das organizações municipais, empresariais, políticas, religiosas, sociais, culturais, sanitárias e de lazer (Colom, 1997).

As acções das instituições educativas formais podem ser complementadas e enriquecidas por uma série de actividades organizadas por instituições não formais. O campo empresarial é um dos domínios em que é cada vez mais frequente a utilização de esquemas não formais para a actualização dos operários perante os avanços tecnológicos e a competitividade em termos de qualidade dos serviços e dos produtos. Estas novas exigências estão na base das profundas reformas introduzidas nos sistemas educativos traduzidas no prolongamento da educação básica; na diversificação das finalidades do ensino médio; no reforço da formação técnica e profissional; num maior empenhamento das universidades na busca de novas identidades; no incremento da educação pré-escolar; do ensino especial; no surgimento de conceitos, como *educação permanente*, *educação de adultos*, *ensino recorrente* (Puelles Benítez, 1986: 57).

A colaboração entre a família e a escola inscreve-se também nessa linha. Para a sua efectivação, deve existir uma total transparência nas metas e actividades das escolas e as suas interpretações serem acessíveis às famílias para que possam interessar-se por elas, apoiá-las e facilitar os meios necessários à sua concretização tanto no interior das salas como fora delas. As acções educativas para se adequarem à realidade do seu meio devem necessariamente extravasar os habituais limites físicos e horários escolares e a sua

influência deve-se fazer sentir nas actividades extra-escolares e em certas tarefas a realizar em casa.

Ao nível dos alunos, a relação família-escola deve traduzir-se em contactos frequentes entre os pais e os professores, sobretudo, os responsáveis pelo seguimento dos alunos no seu desempenho escolar. Num âmbito mais geral, as relações com a escola podem ser desenvolvidas através de associações de pais que representam a globalidade das famílias, tal como a escola é representada pela sua direcção. Esta relação pode ser consolidada e desenvolvida evitando situações de conflituosidade entre pais e professores que possam desviar os alunos do rumo correcto que devem seguir, ou criar ambiguidades nas acções educativas complementares dessas duas instituições e apoiando as tentativas de coordenação entre estas duas instituições nos pontos de convergência que os podem unir, muito mais numerosos, na realidade, que os de divergência que os podem separar.

2. Políticas Educativas nos nossos dias

2.1. Conceito de política e política educativa

Não é uma tarefa fácil definir estes conceitos devido à polissemia da própria palavra *política*, entendida e utilizada de várias formas, ao longo de séculos. A preocupação não será portanto definir desde logo o conceito, o que implicaria certamente uma longa análise de várias concepções teóricas, mas sim abordar e esclarecer em primeiro lugar alguns elementos-chave em torno dessa questão para facilitar a compreensão do conceito *Política Educativa*.

Para que haja política é necessário, na óptica de vários autores, que existam referências, valores comuns, compromissos sociais que possam suscitar acções políticas. A política é por sua natureza uma acção partilhada na busca da melhor sociedade, do melhor bem comum desejado. Implica diálogo entre iguais e intercâmbio de ideias. A política implica o exercício das mais importantes realizações da condição humana: a palavra – o diálogo – a acção (Arendt, 1993), que se produzem de maneira conjunta e partilhada com outros seres distintos, mas iguais. A acção conjunta gera espaços públicos, lugares públicos, a presença e a participação dos outros iguais com liberdade de expressão. A política é por natureza uma tarefa essencialmente pública, feita por todos em espaços públicos. A ausência de referências comuns conduz a uma certa passividade, ao individualismo e ao conformismo. Segundo Tenzer (1992), a falta dessas referências comuns limita a política social a actuações por meras negociações, à promoção da tolerância, da indiferença, à fuga a conflitos apenas para cada um poder viver a sua existência individual de forma tranquila. Fazer política, segundo o mesmo autor, é revelar uma vontade subjacente do povo. A obra política é uma obra que traduz o desejo das pessoas. Não é possível, e nem mesmo desejável, uma política como instrumento de aceitação da sociedade, do mundo, do *status quo*, mas sim como uma acção (política) susceptível de transformar o mundo e mudar uma sociedade que acreditamos poder ser melhorada (Freire, 1990). Os políticos são actores chamados a participar nos assuntos que dizem respeito aos cidadãos que integram a sociedade em que vivem.

A política educativa é um conceito que se torna cada vez mais complexo devido aos novos elementos que vão sendo introduzidos no seu campo de estudo e cujos conteúdos também se transformam. Por isso, apresenta, ainda algumas questões epistemológicas por resolver.

A política educativa é parte da política geral e tem por objectivo responder às exigências e necessidades da sociedade em termos de futuro, através da transformação do que existe. Ela tem uma função prospectiva e não de continuidade. Como parte da política geral do país, está também sujeita à influência de factores diversos como os ideológicos e os partidários. Tal como as políticas sociais, a política educativa pode ter uma duração efémera ou ser constantemente modificada por força desses e de outros factores que a condicionam, como sejam nomeadamente: i) os demográficos; ii) os económico-sociais; iii) os culturais e científicos; v) os pedagógicos; vi) as pressões dos grupos sociais e profissionais; vii) as mudanças políticas. Estes factores, de incidência mais ou menos previsível, são relevantes e estruturantes numa política educativa e podem ser modificados e adequados por acção coordenada dos elementos da comunidade educativa, em especial do corpo de professores como protagonistas do processo educativo (Fernández, 1999: 25). As interacções desses factores com a educação e as pressões que sobre ela exercem não podem ser ignoradas pelos políticos, administradores e gestores (Lourie, 1985: 43-48).

Os objectivos de uma política educativa apoiam-se em princípios previamente declarados e encerram uma filosofia, valores sociais e convicções que estão na base dos fins e objectivos da educação, geralmente fixados na Constituição. Eles pretendem, pois, com base no presente, concretizar novos e melhores modelos de conveniência social para o futuro. Por isso, a política educativa deve: i) atender às necessidades sociais futuras, na dupla visão do possível e o desejável; ii) situar-se entre os níveis macro da sociedade e micro da comunidade e da escola que incidem na vida dos alunos, pais e professores (Colon y Dominguez, 1997: 7). A política educativa deve, portanto, atender às mudanças presentes possíveis, bem como às futuras desejáveis, actuando, simultaneamente, sobre os grandes projectos sociais, políticos, ideológicos e sobre a realidade escolar diária. Mas, a política educativa não pode, na sua dinâmica limitar-se apenas aos níveis macro e micro. Sem perder de vista a realidade da sociedade sobre que actua, deve tentar impulsionar as mudanças desejadas, ultrapassar as mudanças possíveis (mais ou menos previsíveis) e

projectar-se para o futuro. A sua missão é, sobretudo, preparar, hoje, o cidadão de amanhã. A política é a arte de fazer possível o desejável, um desejável fundado sobre valores fundamentais e princípios básicos aceites por todos, tais como a justiça, a liberdade, a solidariedade. A cidadania e a solidariedade são dois componentes básicos do bem comum que devem ser protegidos para uma melhor convivência desejável. A liberdade e a igualdade são pressupostas de uma política educativa democrática (Colon y Dominguez, 1997: 13).

No contexto deste trabalho, a *política educativa*, será tomada como um instrumento de transformação, criação e melhoria do que existe, visando garantir aos cidadãos o acesso à educação, como um direito garantido pela Lei Fundamental do país. Abrangerá, por isso, decisões, acções, protagonismos e diálogo com outros para a obtenção de um bem comum: educação para todos os cidadãos. Trata-se de uma política a ser exercida no contexto de uma sociedade concreta, com características próprias. Em termos funcionais, seguindo W. Haddad (1995), o conceito *política*, será entendido como uma decisão única ou um conjunto de decisões explícitas ou implícitas, com directivas visando orientar decisões futuras, lançar ou retardar acções e guiar a implementação de acções anteriores.

No seu sentido mais lato, o conceito abrangerá tanto a educação formal, como a educação não formal e informal. A política educativa, âmbito em que interagem múltiplos actores e factores será entendida neste contexto como uma acção pública e não privada que se exerce na sociedade política na busca de uma melhor sociedade (idem). Será tomada como uma tarefa comum e pública que deve ser levada a efeito por todos e de preferência em espaços públicos e não uma prerrogativa do Estado, do Governo, do político, das instituições ou dos agentes autorizados. A materialização de uma política exige a participação activa e consciente de toda a sociedade. A sociedade civil, a sociedade política e o Estado devem estar em estreita integração dialéctica (Fernández, 1999).

Acrescentarei, nesta perspectiva de definição, elementos como a comparticipação nas acções em busca de uma melhor sociedade, do melhor desejo comum, implicando uma

interacção entre as partes envolvidas, a troca de opiniões, a existência de referências e de projectos comuns¹⁷.

2.2. Conteúdos da política educativa

Existe ainda a tendência de limitar a política educativa à mera política escolar. Mas as práticas presentes e as perspectivas futuras tendem a demonstrar que a educação, pela sua complexidade, transcende o âmbito escolar. A escola já não é a única agência educativa junto à família e as comunidades vêm ocupando lugares cada vez mais relevantes. O conceito “*política escolar*”, relacionado com a educação formal, evolui hoje para um conceito mais amplo, a “*política educativa*”, que abrange a educação formal, não formal e a informal (Fernández, 1999: 25).

O papel tradicional de agente de educação que cabia a pessoas individuais ou físicas, a pessoas jurídicas, aos municípios e ao Estado, adquiriu hoje novas dimensões, novas características, sobretudo nestes últimos séculos. As funções do Estado tornaram-se muito mais complexas e, em consequência, as estruturas intermédias e locais adquiriram novas funções. As escolas tendem a afirmar-se cada vez mais como parte da comunidade em que se encontram inseridas e a conquistar uma certa autonomia (idem).

O processo de globalização está, contudo, a impor uma visão sobre a educação com tendência uniformizadora, servindo-se de mecanismos *supranacionais ou supra-estatais* transformados, hoje, em novos agentes educativos. Utilizando meios materiais convincentes, impõem as suas orientações e directrizes, cada vez mais uniformes e uniformizadores, face à heterogeneidade das situações dos países, sobretudo em desenvolvimento, gerada por factores internos e externos. As linhas gerais das políticas educativas nacionais já reflectem uma boa dose dessas influências – bem visíveis tanto nos projectos de reforma, como na implementação das políticas. Os discursos nacionais em matéria de política educativa, principalmente nos países sem recursos, são hoje, em muitos casos, a ressonância das políticas das organizações internacionais, veiculadas pelos seus

¹⁷ Trata-se no fundo de posições como as defendidas, entre outros, por Tenzer (1992) e P. Freire (1990) em que a política é tomada como uma tentativa de interpretar e esclarecer a vontade do povo, como um instrumento de libertação pessoal e social, um processo de consciencialização que implica, por isso, a participação crítica dos indivíduos no acto transformador.

agentes, pelos múltiplos encontros, seminários internacionais e pelas missões técnicas dos seus peritos, em nome do desenvolvimento (Fernández, 1999).

Não obstante as tão apregoadas novas iniciativas de cooperação com África em torno do projecto NEPAD que deixam, em teoria, maiores espaços para autonomia e responsabilidade dos Estados na gestão dos seus próprios assuntos, a debilidade de recursos, principalmente humanos e financeiros e a instabilidade política nesses países são factores ainda muito presentes que tendem a perenizar imposições vindas de fora e a reduzir ao mesmo tempo os espaços e as oportunidades para as verdadeiras políticas educativas nacionais.

Mas, apesar desses riscos mais frequentes nos países mais frágeis do ponto de vista de recursos humanos e económicos, desenham-se tendências que parecem convergir para grandes consensos em torno de questões fundamentais como a democratização do ensino, a escolaridade obrigatória, a gratuidade do ensino básico, a extensão do ensino secundário, a liberdade de criação de escolas e os apoios sócio-educativos – anunciando a possibilidade do estabelecimento de grandes linhas de orientação da política educativa susceptíveis de tornar o sector menos instável e de minimizar os efeitos uniformizadores referidos.

As políticas educativas enfrentam hoje em todos os países um processo permanente de transformação. Possuem em geral uma duração efémera uma vez que evoluem em estreita ligação com a política geral do país da qual são parte integrante. A política educativa é também condicionada por factores políticos, ideológicos e partidários. Porém, para ser mudada não é necessário que se produzam mudanças ao nível político, uma vez que ela é condicionada por outros factores relevantes, como a demografia, os factores sociais, culturais e científicos. Estes factores devem necessariamente ser tomados em consideração.

2.3. Agentes da educação e política educativa

As orientações globais das políticas educativas são geralmente fixadas na Constituição dos países. O espaço que medeia essas linhas gerais e sua aplicação concreta é geralmente, nos países de democracia pluralista, um lugar privilegiado para as forças

políticas, geralmente os *partidos políticos*, reflectirem as próprias *filosofias e princípios* na luta pelo poder, dentro dos limites garantidos pela própria constitucionalidade. Em contextos politicamente instáveis, estas filosofias e princípios podem gerar políticas educativas precárias e uma permanente instabilidade no sector educativo (Puelles Benitez, 1997: 82).

Segundo o mesmo autor, para além do Estado, que tem uma filosofia social que deve ser tomada como pano de fundo de uma política de educação, a política educativa de um país é também influenciada por outros agentes políticos que assumem cada vez mais posições relevantes nos países em desenvolvimento. O autor referencia os seguintes como sendo os mais frequentes:

a) *Os organismos supranacionais* são cada vez mais numerosas as instituições supranacionais e agências vocacionadas para assistência técnica que impõem determinadas normas em matéria de educação a nível, sobretudo, dos países mais pobres.

b) *Os grupos de pressão* são representados por associações, sindicatos ou sociedades que, em defesa dos seus interesses, se esforçam por todos os meios para influenciar o poder político ou a opinião pública¹⁸. Esses grupos distinguem-se dos chamados *grupos de interesse*¹⁹ que influenciam a opinião pública, o governo ou o poder local na adopção de certas decisões, sem, contudo, assumirem responsabilidades políticas face a elas. O objectivo principal dos grupos de interesse é assegurar, junto do Poder Público, a maior visibilidade social possível às aspirações colectivas.

Os grupos de interesse podem transforma-se em *grupos de pressão*, em *lobbies*. Os *lobbies* são bem conhecidos nos regimes políticos e no mundo das culturas²⁰. Porém, enquanto os grupos de interesse constituem parte da realidade social, os grupos de pressão são hoje elementos importantes na política contemporânea que só podem ser enfrentados com estratégias adequadas.

¹⁸ Apesar da importância de que se revestem os grupos de pressão no mundo da política educativa, sobretudo no contexto das novas democracias, são, contudo, muito raras as obras dedicadas a esta questão específica.

¹⁹ Conjunto de indivíduos com atitudes comuns, em torno de interesses comuns, que se afirmam no seu próprio meio, e que podem influenciar outras instituições sociais (Puelles Benitez, 1997: 82).

²⁰ Este assunto foi tratado de forma interessante por Gilles Lamarque, no artigo intitulado *Le Lobbying*, publicado em Paris, na PUF, em 1994.

c) As *associações de estudantes* nascem e desenvolvem-se nas instituições universitárias e por vezes nas instituições secundárias. Podem transformar-se em poderosos grupos ideológicos. Os seus métodos de influência são geralmente greves e contestações.

d) As *associações de pais de alunos* são grupos ideológicos sem interesses materiais que pressionam no sentido de uma determinada concepção da educação (confessional ou laica). Recorrem a métodos que variam de país para país. São grupos cujas acções se situam geralmente muito aquém das suas reais possibilidades e potencialidades.

e) As *associações de professores* tendem, em muitos países, a se converterem em grupos ideológicos de pendor político-partidário. A greve é sua arma privilegiada. Devido às crises económicas, essas associações são, em determinados países, autênticos sindicatos de negociação dura e de greve²¹.

f) Nos países onde gerem redes públicas e privadas de ensino, *as associações de escolas* exercem fortes pressões sobre as políticas educativas. São grupos que defendem a liberdade de ensino (entendida com liberdade de criação e direcção de escolas privadas e a concepção empresarial da educação) e o financiamento público das instituições privadas. Recorrem a métodos muito variados de reivindicação: consultas, negociações, apoios materiais às campanhas eleitorais, campanhas de opinião, etc.

Estas realidades não podem em nenhum caso ser ignoradas ou minimizadas na concepção e implementação de uma política educativa, pois, tanto podem facilitar como bloquear as situações (Puelles Benitez, 1997).

²¹ Na Guiné-Bissau e em muitos países africanos, os sindicatos recorrem frequentemente a greves como praticamente a única arma de reivindicação dos seus direitos. Nos últimos dois anos, em consequência das greves promovidas pelo Sindicato dos professores em reivindicação dos seus salários, registou-se quase dois anos lectivos nulos nas escolas públicas. Esta situação forçou o recurso às escolas privadas e o surgimento de centenas de escolas em Auto-gestão e Comunitárias e de muitas outras ainda não controladas pelo Estado.

3. Sistema Educativo

Um sistema educativo é uma peça fundamental da administração educativa e tem como missão materializar uma política ou políticas educativas. Em qualquer contexto afirma-se como uma estrutura complexa, multiforme e variável, cujos objectivos exigem para a sua concretização uma multiplicidade de instituições, actores e recursos. Acher (1984:19) define-o como um “conjunto de instituições diferenciadas à escala nacional vocacionadas para educação formal, cujo controle e supervisão são asseguradas em parte pelo governo e cujas partes componentes e processos estão interligados”. O sistema educativo está e estará sempre ligado à problemática do desenvolvimento e da transformação socio-económica de um país (Tavares, 1991), uma vez que o seu cerne é a valorização dos recursos humanos, indispensáveis para qualquer projecto de uma sociedade.

O sistema educativo é, fundamentalmente, um sistema orientado para transformar os cidadãos mediante desenvolvimento de valores, de uma cultura, de uma gama de aptidões profissionais que contribuam não só para facilitar a sua inserção socio-profissional e ajudá-lo a evoluir, social, política e economicamente, mas que contribuam também para preservar e transformar a sociedade.

O sistema educativo, como uma das estruturas sociais organizadas, tem um contributo especial a dar na materialização do projecto educativo de uma sociedade. Por isso, o sistema educativo tem necessariamente que ser adequado às finalidades da educação e às características do seu meio ambiente. Assim, a contribuição para a solução dos problemas identificados no seu ambiente deve ser procurada, em primeiro lugar, no contexto em que funcionar (podendo, contudo, essas contribuições ser complementadas com outros ingredientes externos) e não na importação e aplicação mecânica de soluções ajustadas a outras realidades, por mais interessantes que possam ser (Haddad e Demsky, 1995).

3.1 Sistema educativo e a teoria geral dos sistemas

O sistema educativo, como qualquer sistema, é um conjunto de elementos que se encontram ligados entre si por interações dinâmicas e que se organizam para alcançar fins e objectivos comuns²². A educação analisada à luz dessa teoria apresenta-se como um sistema aberto, mas também como uma estrutura complexa, que integra elementos humanos, institucionais e funcionais e onde as aprendizagens resultam de acções conscientes do sujeito e não de simples dados recebidos. A eficácia de um sistema, não depende de normas e de estruturas formais e nem das relações humanas, mas sim da relação com o meio em que opera que lhe exige processos contínuos de readaptação.

Do ponto de vista do sistema social, o sistema educativo é um dos sistemas mais importantes, uma vez que a educação é sem dúvida umas das preocupações principais da sociedade. Como tal, comunga das características gerais do sistema social, designadamente da sua dinâmica e capacidade processual e evolutiva (Colom, 1987). Como subsistema social, as suas entradas (*inputs*) são garantidas pela própria sociedade que lhe fornece um conjunto de elementos humanos, materiais e funcionais, que transforma e devolve à sociedade sob forma de *produtos educativos* (*outputs*).

3.2. Características essenciais de um sistema e de uma organização

Um sistema apresenta várias características importantes. As dez características principais que se analisam a seguir são também aplicáveis a uma organização. Aliás, abordar o sistema educativo implica abordar também a sua estrutura organizacional. A estrutura deve ser entendida como base do sistema, como um modelo definido e permanente das relações entre os elementos de uma organização. Um sistema tem como base permanente a sua estrutura (ossatura) e os seus órgãos. Uma organização está sempre em evolução e possui uma estrutura espacio-temporal (Bertrand e Guillemet, 1988:68). A estrutura de uma organização é o elo de ligação entre o seu meio e subsistemas.

²² Esta definição resulta de várias contribuições ao longo de anos. Ela nasce da definição de Bertalanffy, de 1956, que via o sistema apenas como um conjunto de elementos em interacção e é completada com as contribuições de Hall e Fagen que realçam os atributos desses elementos; de Rapport (1968) que punha o acento na globalidade afirmando ser o sistema um todo que funciona em virtude dos seus elementos

Portanto, as características a seguir analisadas são simultaneamente de um sistema e da sua estrutura.

Abertura. Um sistema é considerado aberto quando mantém uma relação com o seu ecossistema e troca com ele energia, matéria e informação. Porém, quando não produz estas trocas com o seu ecossistema, é considerado um sistema fechado.

Complexidade. Um sistema é complexo quando é constituído por vários elementos com funções diversas. Esta complexidade apresenta três características específicas: a integração, a diferenciação e a hierarquia.

- i) *A integração.* A integração é também um conceito relacionado com a totalidade. A integração impõe-se quando numa estrutura organizacional se atinge um grau complexo de diferenciação. A integração pode ser feita de diferentes formas: por definição de políticas, descentralização e desconcentração dos centros decisoriais, por comissões intersectoriais, por divisão do trabalho em projectos e por outras formas.
- ii) *A diferenciação.* Os sistemas, quando complexos, têm subsistemas e cada subsistema têm as suas próprias funções especializadas. A diferenciação dessas funções constitui uma das características das suas estruturas. Em certas organizações esta diferenciação pode ser feita através de numerosos departamentos horizontais, por *departamentalização*. A departamentalização pode ser feita na base de três critérios: segundo função, localização e produto.
- iii) *A hierarquia.* É uma forma de diferenciação vertical que põe em evidência uma autoridade que vai de cima para baixo.

Finalidade. Os sistemas organizam-se em função de objectivos a atingir. A finalidade traduz a relação entre o meio e o sistema ou organização. Na definição da finalidade é importante ter em conta o papel dos valores, da cultura, das convicções, dos julgamentos, dos ídolos. Na educação onde deve existir uma finalidade tem que se ter em conta que a organização escolar possui um conjunto de valores que decorrem do seu modelo

constitutivos e de Morin (1977) que define o sistema como um conjunto de unidades em interrelação mútua (Bertrand e Guillemet, 1988:47-56).

educacional, que são as orientações gerais, as normas e regras, mas a sociedade também tem os seus valores próprios e os seus próprios recursos. A organização escolar não pode contestar esses valores, mas sim preparar as pessoas para lhes poderem tirar melhores proveitos e saber funcionar bem com eles.

Tratamento. Todos os sistemas transformam as entradas em saídas através de transformações que ocorrem na sua unidade de tratamento.

Totalidade. Um sistema é uma totalidade dinâmica. É mais do que a soma das suas partes, é uma inter-relação entre os seus elementos e mantém-se graças à sua auto-regulação interna. Os elementos sofrem transformações quando o sistema nasce. Qualquer transformação ou ruptura num dos seus elementos afecta não só o elemento em causa mas todo o sistema.

Os conceitos de *sinergia* e de *integração* reforçam essa característica do sistema. O conceito de integração já foi referido como uma das características da complexidade dos sistemas. A *sinergia* representa a interacção entre os elementos de um sistema. Tomados individualmente os elementos de um sistema não produzem o mesmo efeito do que quando forma um todo e quando esses elementos interagem entre si para produzir um efeito.

Fluxo. No interior do sistema ocorrem trocas intensas, entram informações, produtos são tratados e saem como produtos transformados. A comunicação no interior de um sistema e do sistema com o seu meio é um elemento vital para a sobrevivência do sistema. Sem comunicação os elementos do sistema não podem ter funções coerentes.

Regulação. Qualquer sistema ou estrutura organizacional carece de normas e regras de funcionamento, de mecanismos de regulação e de controlo. A regulação ou controlo num sistema permite a obtenção de resultados, sua comparação com os objectivos previstos e a correcção dos eventuais desvios. A existência de uma unidade de controlo é indispensável num sistema.

Retroacção. É a informação enviada à unidade de controlo no sistema para modificar, se necessário, o comportamento do sistema. Esta informação pode ser antes da acção (*feed-before*, *retroacção positiva*). A retroacção positiva permite melhorar uma decisão no

sentido da modificação da trajectória. A informação pode também ser posterior, depois da acção (*feed-back*, *retroacção negativa*) para fins de correcção dos erros.

Equilíbrio. Os sistemas procuram sempre manter uma estabilidade interna entre os seus componentes. A noção de equilíbrio pode ser traduzida pelos conceitos de estabilidade dinâmica e homeostasia. Estabilidade dinâmica é o equilíbrio que combina a mudança, o crescimento e a estabilidade. A homeostasia é a capacidade de um sistema manter o seu equilíbrio interno quando ocorrem alterações inesperadas.

Entropia. Em todos os sistemas há uma degradação da energia, de ordem e de organização. Quando há mais energia no sistema existe menos entropia e quando há menos energia o sistema enfrenta a entropia e pode morrer (Bertrand e Guillemet, 1988:47-78²³).

3.3. Sistema educativo e organização escolar

Há uma tendência para reduzir o sistema educativo à organização escolar, ao ensino institucionalizado dispensado ao nível das instituições escolares. Todavia, o sistema educativo é algo mais complexo, mais abrangente, que integra tanto a educação institucionalizada, formal, como a educação não formal, podendo no seu sentido lato, incluir até a educação informal.

O sistema escolar é um subsistema do sistema educativo, uma forma organizada de garantir a educação de base e o desenvolvimento pessoal e social de todo o cidadão. A educação de base representa apenas uma parte da educação. A educação é cada vez mais uma tarefa da sociedade, o resultado da intervenção coordenada de várias instituições (família, igrejas, comunicação social, instituição não formais) de entre as quais se salienta a própria escola como centro de educação institucionalizada, cuja acção é desenvolvida no contexto de um sistema educativo. O subsistema escolar não funciona de forma isolada, à margem das outras instituições, dos *agentes educativos* que exercem influências decisivas sobre a educação dos cidadãos em geral. O sistema educativo visa garantir as finalidades educativas projectadas pela sociedade, através do sistema político e da sociedade civil.

²³ Sobre a teoria geral dos sistemas pode consultar-se, nomeadamente Ludwing von Bertalanffy (1973) e Yves Bertrand e Patrick Guillement (1988).

Essas finalidades são geralmente fixadas na Constituição de cada país (Teixidó, 1997: 21-23).

Para os fins deste trabalho, para definir o sistema educativo, adoptarei a definição contida na Lei de Bases do Sistema Educativo português, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, por reunir os elementos necessários à compreensão do seu alcance nacional. Assim, como sistema educativo, considerarei

“O conjunto organizado de estruturas e acções diversificadas, que abrangem toda a extensão territorial de um país, de iniciativa e responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, através do qual é concretizado o direito à educação expresso na garantia de uma permanente acção formativa visando favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade” (art.1º).

3.4. O funcionamento do sistema educativo e seus componentes

À luz da teoria geral dos sistemas, os sistemas educativos, como todas as organizações sociais em geral, não são simples construções, estruturadas apenas para conseguir alguns objectivos isolados. Como todas as organizações, o sistema educativo tem ligações muito fortes com o seu contexto social que lhe pode facilitar ou condicionar o funcionamento. É esse meio social que determina a sua estrutura, funções e formas de funcionamento e de relacionamento com o meio. Toda e qualquer organização social é um todo, um subsistema aberto que recebe solicitações e estímulos do meio, do sistema social e tem como finalidade produzir resultados que podem ou não ser aceites por esse meio.

De acordo com Garcia Hoz (1987: 56), o sistema educativo, enquanto subsistema aberto a um determinado meio, mantém fortes e permanentes ligações com outros subsistemas do sistema social e tem funções específicas a desempenhar no contexto do sistema social para garantir a sua sobrevivência.

São os elementos do sistema educativo (designadamente, recursos humanos, materiais e da acção coordenada dos seus órgãos, instituições e administração) que garantem o seu funcionamento e a transformação dos objectivos sociais em resultados. Nesse processo de transformação, é a administração do sistema, através dos seus serviços (centrais, periféricos, comunitários e escolares) que cabe assegurar a concretização de

várias actividades. Estas actividades, segundo o autor, são geralmente de três categorias: de *decisão ou direcção*; *operativas e de gestão*; de *avaliação e controle*.

- a) As actividades de decisão ou direcção, asseguram o estabelecimento dos objectivos do sistema, o planeamento das actividades, a organização dos recursos, a dinamização e orientação das acções, o controle e a avaliação dos resultados.
- b) As operativas e de gestão asseguram a execução dos programas.
- c) As actividades de avaliação e controle garantem, essencialmente: i) a coerência entre as actividades e os objectivos definidos; ii) a verificação do nível de concretização dos resultados; iii) a identificação e correcção dos desajustes ao longo do processo; iv) a verificação do comportamento dos órgãos e das pessoas no seio do sistema; v) a recolha de informações, sua análise e sistematização; vi) a avaliação dos resultados; vii) a consolidação da unidade entre as actividades de gestão e de direcção.

De entre os vários componentes do sistema educativo, são unanimemente citados como principais: os alunos, os professores, os estabelecimentos escolares, os recursos materiais e financeiros, o currículo, os recursos físicos (espaços educativos, equipamento, material didáctico, centros de recursos educativos, centros de apoio aos professores) e a própria organização ou administração educativa (Puelles Benítez, 1986). Estes componentes serão desenvolvidos em pormenor mais adiante. Porém, seguindo este e outros autores, destacarei, em síntese, os que se seguem, por serem efectivamente os mais determinantes:

1) *Os alunos*. São ao mesmo tempo entrada e “produto final” do sistema. Apresentam em qualquer país problemas específicos, relacionados, designadamente com a idade, os acessos, o nível de escolarização, a procura e a oferta educativa, a inserção no mercado de trabalho. São problemas ao alcance da política educativa, com impacto sobre as capacidades económicas e financeiras de cada país e sobre o sistema educativo. Qualquer decisão tomada em relação a qualquer um deles tem repercussões em cadeia sobre os outros componentes do sistema e sobre o próprio “produto final”.

2) *Os professores.* Pelo seu número, características, recursos que consomem e pelo alcance das suas acções ocupam, depois dos alunos, um lugar relevante no sistema educativo. Apesar de pertencerem aos grupos profissionais mais mal pagos, na grande maioria dos países os seus salários representam a maior fatia do orçamento da educação, atingindo por vezes níveis próximos dos 80 – 90% das verbas afectadas. Constituem também uma das categorias de profissionais mais vulneráveis do ponto de vista socio-profissional. Mas, o mais paradoxal é o facto de serem eles os responsáveis pelo que de mais importante pode existir num país: a educação das crianças que por sua vez representam o futuro e, ao mesmo tempo, a camada mais vulnerável e valiosa de um país. Os professores não esgotam o conceito de recursos humanos educativos que é bem mais abrangente. Retomarei este assunto mais adiante.

3) *Os recursos materiais e financeiros.* Depois dos recursos humanos, os recursos materiais e financeiros representam outros elementos do sistema que levantam em geral barreiras intransponíveis para as economias mais fracas. Os recursos materiais são geralmente insuficientes. Os financeiros são cada vez mais desproporcionais em relação às crescentes necessidades educativas. Em geral, tanto uns como outros não conseguem acompanhar a procura da educação, principalmente nos países economicamente mais frágeis.

4) *O currículo.* É o substrato da acção educativa, o elemento que operacionaliza a política educativa e orienta todos os recursos de um projecto sócio-educativo: humanos, físicos, financeiros. É o elemento-chave da política educativa, com fortes influências sobre a organização e funcionamento do sistema educativo, uma vez que, pela sua própria dinâmica, tende a reformular o presente e projectar a formação das futuras gerações. O conceito currículo designa, na sua visão tradicionalista, um conjunto de matérias e actividades que devem ser realizadas para alcançar um nível de educação. O currículo é geralmente limitado ao conjunto de matérias a ensinar e à estrutura organizativa dessa transmissão. É nesse contexto que se fala de um currículo para educação da infância, ensino primário, secundário e outros (Sarramona, 2000: 127)²⁴.

²⁴ Por detrás de um currículo existe uma concepção antropológica e filosófica do homem. O currículo possui igualmente uma fundamentação epistemológica; pedagógica; socio-política e psicológica (Sarramona, 2000). O currículo desenvolve-se num determinado contexto social, no seio do qual detém uma função mediadora entre esse meio e o sujeito, entre o educando e a cultura. Trata-se pois de um conceito complexo, nem sempre

Os currículos fornecem informações acerca do conteúdo da educação. Segundo Holmes (1979), existem quatro teorias curriculares gerais: i) a teoria essencialista limitada às matérias essenciais para uma educação generalista; ii) a teoria enciclopedista em que é destacado o volume abrangente de conhecimentos; iii) A teoria pragmatista orientada para conhecimentos necessários à solução de problemas concretos, profissionais, da cidadania, da família, do ócio, da saúde e da moral que os indivíduos enfrentarão quando deixarem a escola; iv) a teoria politecnista que procura esclarecer as implicações sociais e as aplicações práticas, na vida produtiva, de tudo quanto é ensinado nas escolas.

Deve-se distinguir, no fundo, entre os currículos: i) centrados no conhecimento ou na sociedade; ii) os currículos que restringem-se – ou não – à gama de conhecimentos considerados válidos; iii) os currículos que acentuam mais as necessidades dos indivíduos ; iv) os currículos que enfatizam mais a importância económica.

Segundo Leite (2002), nos últimos anos, a concepção do currículo tem evoluído numa perspectiva interdisciplinar, integrada e global permitindo a tomada em consideração da multidimensionalidade e complexidade das situações da educação escolar. Nos casos em que escola é confrontada com uma população multicultural, sustenta a autora, a construção curricular deve não só ter em conta a complexidade da situação, mas estruturar-se a partir de uma intensa interacção entre a teoria (conhecimento) e a prática (acção) e de um forte envolvimento de professores na investigação e na acção, na perspectiva de uma educação multicultural capaz de desenvolver aprendizagens multiculturais. Nestas

tomado na sua real dimensão no processo da sua elaboração e desenvolvimento. Cada forma de organizar um currículo (os conteúdos) está intimamente ligada a uma forma de conceber o processo ensino-aprendizagem. Cada aprendizagem requer por sua vez suportes informativos e materiais, bem como estratégias didáticas pertinentes e coerentes com os objectivos pretendidos (idem).

A concepção do currículo está hoje a sofrer transformações importantes com diferentes críticas que foram surgindo ao longo dos anos. Não pretendendo obviamente discorrer sobre este assunto limitar-me-ei apenas a enfatizar alguns conceitos surgidos nessa evolução conceptual.

As críticas feitas ao conceito tradicional sobre o currículo centrado nos conteúdos e numa educação escolar da exclusiva responsabilidade dos professores, levaram a uma orientação curricular assente, primeiramente nas habilidades e destrezas que os alunos deviam adquirir e depois ao entendimento do currículo como um processo *tecnológico de produção*. Tratava-se de um currículo prescritivo da instrução e regulador de objectivos a atingir, com uma tónica muito especial nos métodos, estratégias, técnicas, materiais e meios de ensino visando a melhoria da aprendizagem dos alunos. Essa concepção minimizava a complexidade e a diversidade das situações dos processos educativos.

Uma visão do currículo como um conjunto de experiências de aprendizagem, como um processo formativo que integra diversas componentes num todo, propiciando uma diversidade de alternativas de acção, implicando todos os intervenientes numa dinâmica geradora de uma contínua reflexão, reorganização e reconstrução, foi sustentada por Felix Angulo (1989) e outros. A escola era vista no contexto deste conceito como detentora do projecto de educação integral da pessoa humana e para a formação permanente.

condições, o currículo seria construído em pleno processo do seu desenvolvimento. Seria um processo aberto, flexível, cujos resultados seriam uma consequência natural do trabalho conjunto de professores e alunos numa escola que funcionaria como um espaço social de relações e desenvolvimento de estratégias plurais. Segundo a autora, o currículo abrangeria todos os elementos da educação escolar, isto é, os valores e objectivos que orientam as acções educativas, as actividades de ensino-aprendizagem, os materiais e métodos de trabalho escolar, os sistemas de poder e de relações interpessoais estabelecidas, a organização e utilização de espaços e tempos escolares, a avaliação de conhecimentos, os saberes e as formas de expressão. O currículo seria, no fundo, o conjunto de processos de selecção, organização, construção e reconstrução culturais, ou seja tudo o que existisse enquanto plano e prescrição e tudo o que ocorresse num dado contexto e numa situação real de educação escolar²⁵ (Leite: 2002).

5) *Comunicação*. Um outro elemento importante é a comunicação no interior do sistema. Watzlawick (1980) distingue três dimensões da comunicação: i) a dimensão sintáctica e lógica, traduzida na verbalização; ii) a dimensão semântica relativa à compreensão e à dimensão e iii) a dimensão pragmática relacionada com a acção. Estas dimensões integram o processo educativo que é alimentado por mensagens que devem ser compreendidas, assimiladas e traduzidas em atitudes conducentes a acções, sendo todo o processo impregnado de uma dimensão moral, uma vez que a comunicação educativa se processa num ambiente onde prevalecem valores que a justificam e orientam.

No processo de comunicação educativa, o professor detém um papel determinante, enquanto emissor responsável pela planificação, controle e emissão de mensagens. Ele é, no fundo, a fonte da comunicação. Nessa qualidade é-lhe exigido, entre outras qualidades, o domínio dos conteúdos das mensagens, da linguagem, da técnica de comunicação, a capacidade de empatia. Ao aluno, na qualidade de receptor e de emissor, em certos

²⁵ Esta visão curricular defendida nas suas várias interpretações por vários autores, designadamente Eisner (1979), Elliot (1978 e 1993) e Kemmis (1988), parece ser a que mais se ajusta às realidades da Guiné-Bissau. Em primeiro lugar por se tratar de um país multiétnico e multicultural e, por outro lado, por se encontrar ainda numa fase de definição do seu sistema geral de educação, com todas as suas componentes, sendo básica a curricular.

momentos do processo de aprendizagem, são exigidas certas qualidades de entre as quais, o domínio da linguagem para poder decodificar as mensagens, uma predisposição para aceitar e assimilar as mensagens, o desejo de aprender.

5) O “*produto final*” – o aluno devidamente preparado para a vida. É um produto que pode, ou não, ser aceite pelo meio. A reacção do meio a seu respeito é manifestada de forma variada no decorrer do processo de transformação, através de alguns indicadores bem conhecidos: i) as taxas de abandono, repetência e insucessos indicam a existência de disfunções no sistema; ii) a relação professor/aluno pode revelar a qualidade do ensino dispensado; iii) os protestos de alunos; as greves dos professores, as manifestações das associações dos pais são sinais evidentes de desencantos em relação às políticas, disfunções ou qualidade da educação; iv) as dificuldades no enquadramento dos formados; v) a resistência dos pais quanto à matrícula e continuidade das crianças na escola; vi) o desinteresse e a desmobilização das comunidades educativas (Puelles Benítez, 1986).

Estes mesmos indicadores também servem de base para avaliar o rendimento do sistema ou a eficácia de uma política educativa e fornecem, igualmente, elementos suficientes à introdução no sistema das correcções que se revelarem pertinentes no sentido de o tornar eficaz e relevante.

Todos estes componentes do sistema educativo apresentados são provenientes do meio social, do ambiente em que funciona o sistema educativo e só concorrem para alimentar o funcionamento interno do sistema educativo e para a obtenção do “produto final”, se existirem as seguintes condições prévias: i) objectivos do sistema definidos com clareza; ii) prioridades estabelecidas; iii) orientação certa, em termos quantitativos ou qualitativos ou, simultaneamente, os dois aspectos por serem compatíveis (idem).

A existência dessas condições prévias para o funcionamento do sistema educativo e para a obtenção do “produto final” é, em todos os países, um grande desafio. Porém, esse desafio está-se a transformar, cada vez mais, em obstáculos, em problemas estruturais nos países que não dispõem de meios sustentados para responderem a um crescimento vertiginoso e contínuo da procura de serviços educativos, para fazer face às exigências crescentes de recursos humanos especializados, de espaços físicos e materiais adequados, para reformular os mecanismos administrativos tradicionais e adequá-los às exigências da

modernidade. A ausência destes factores ou a sua insuficiência constituem os factores responsáveis pelos estrangulamentos dos sistemas institucionais hoje bem patentes nos países economicamente mais débeis.

3.5. Organização e orientação dos sistemas educativos

O fenómeno da globalização acelera a aproximação entre as estruturas dos sistemas educativos, apesar das diferenças demográficas, geográficas, culturais, económicas e religiosas. Os sistemas educativos são organizados, em todos os países, segundo um esquema geral:

- a. Existe sempre um nível de educação pré-escolar que antecede o nível obrigatório.
- b. Um nível de educação básica, obrigatória, para as crianças dos 6-7 aos 11-12 anos.
- c. Um nível secundário obrigatório ou não, segundo os países. Dentro da educação secundária é geralmente garantida uma formação profissional que prepara para uma inserção no mundo de trabalho e uma secundária académica que garante a continuidade de estudos.
- d. Um nível de educação superior e universitária.

Em muitos países, a idade de conclusão da escolaridade obrigatória coincide com a de ingresso no mundo de trabalho. As variações destas particularidades que decorrem das tradições, da organização política e das possibilidades económicas e financeiras de cada país, são elementos que definem as particularidades de cada sistema educativo. Porém, estas particularidades estão hoje a ser atenuadas designadamente pelo fenómeno da globalização, pelos processos de integração nas zonas económicas comuns e estão a produzir uma certa aproximação, em termos de organização e estrutura, entre sistemas educativos de países pertencentes à mesma zona económica. Estas tendências, são visíveis ao nível das formações técnica e superior (Sarramona, 2000).

Não existem normas rígidas para a estruturação dos sistemas educativos. Sendo usualmente concebidas como organizações não estáticas, espera-se que as suas estruturas estejam em constante transformação visando adaptações contínuas às exigências das

sociedades em progresso. Por isso, o sistema educativo ideal para um país é aquele que consegue adaptar-se melhor aos requisitos específicos dos progressos científico, técnico, cultural e económico e responder com eficácia aos interesses, motivações das populações e aos desejos dos cidadãos (Cordeiro, 1972: 9).

Os sistemas educativos são orientados segundo os princípios subjacentes à política educativa de um país. Assentam sobre bases geralmente definidas na Constituição do país e nas leis específicas sobre a educação. Essas bases inspiradas nos princípios e directrizes filosóficas, políticas, ideológicas e religiosas específicas de cada país, estabelecem o âmbito geral dos sistemas educativos, dotando-os de características próprias. São precisamente estas particularidades que fazem com que cada país tenha a necessidade de ter o seu próprio sistema educativo. Porém, essas particularidades tendem a ser minimizadas por uma intensa uniformização lançada pelo processo de globalização. Os princípios básicos sociais e psico-pedagógicos em que assentam os sistemas contêm hoje um conjunto de elementos comuns partilhados por uma grande maioria de países empenhados em proporcionar aos cidadãos uma educação de qualidade.

De entre alguns desses princípios, destaco os seguintes (com base em vários autores):

3.5.1. O direito à educação

A garantia do direito à educação é, como já foi afirmado, uma das conquistas do século XX, fortalecidas por várias iniciativas e compromissos de carácter internacional. Hoje, muitos países democráticos consagram este princípio no seu ordenamento jurídico nacional. Para a efectivação deste princípio, sem discriminação de natureza alguma, os sistemas educativos devem permitir a *democratização do ensino*, traduzida por uma justa e efectiva *igualdade de oportunidades*. Os sistemas educativos devem, para o efeito, possuir disposições que permitam o *acesso*, a permanência e o sucesso de todos os cidadãos (J. Sarramona, 2000).

Segundo Coombs (1985: 277), embora a educação não seja por si só o remédio para todos os males sociais, a generalização de uma educação de qualidade para todos pode,

apoiada pelas reformas económicas e políticas, contribuir para acelerar o processo de democratização de um país. Na era em que nos encontramos, em que o conhecimento e a informação ganham relevância, proporcionar oportunidades educativas a todos torna-se não só uma questão de justiça social, em termos de desenvolvimento pessoal dos cidadãos, como uma condição indispensável para o acesso ao mundo de trabalho. O contrário seria contribuir para a marginalização social, para a exclusão.

A democracia exprime-se através, nomeadamente, do direito à educação, da igualdade de oportunidades. A igualdade de acesso deve ser complementada com a *equidade*, estreitamente ligada à justiça social, que em termos práticos se traduz em apoios especiais aos alunos mais necessitados, sobretudo durante o período de escolaridade obrigatória, para que possam também ter a mesma oportunidade de sucesso, em relação aos não carentes.

A materialização do princípio de igualdade de oportunidades pode ser garantida através de um tronco de ensino comum que abarca a escolaridade obrigatória, durante a qual são atendidos os diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos, através de metodologias diversificadas. Ele exige uma preparação sólida e adequada dos docentes afectos a esse nível e meios didácticos adequados aos alunos.

O princípio pode também ser materializado através da combinação de outras disposições que o sistema pode prever relacionadas, nomeadamente, com: a) a criação de um nível de preparação antes das classes obrigatórias (pré-escolar; pré-primária; ano propedêutico, etc); b) a garantia da gratuitidade do nível obrigatório; c) uma política de bolsas para o nível secundário para os alunos mais carentes; d) o incremento da educação de adultos; e) a garantia de um currículo básico comum; f) a adopção de medidas para combater os vários obstáculos que originam as desigualdades: i) as baixas taxas de escolarização, principalmente ao nível das crianças do sexo feminino; as baixas taxas de crescimento dos efectivos escolares, especialmente nos níveis primário e secundário; ii) os elevados índices de abandono escolar, de desescolarização; iii) a insuficiência de docentes em número e qualidade; iv) as elevadas taxas de analfabetismo adulto, principalmente no que diz respeito às mulheres; v) as marcadas disparidades entre género que atestam a fraca probabilidade das crianças do sexo feminino acederem a escolas, comparativamente às do sexo oposto (Fernández, 1999: 107).

A discriminação em termos de género, no respeitante ao acesso aos cursos e profissões mais vantajosas do ponto de vista social e económico, é sinal de profunda desigualdade gerada pelas políticas educativas de um número considerável de países. Essa desigualdade assume outras características e dimensões nos países e lugares onde certas tradições religiosas e culturais ainda têm uma forte presença e influência social. As atitudes *discriminatórias* subjacentes a essas situações podem ser agravadas por atitudes (in) conscientes dos professores nas suas relações com as crianças de sexos diferentes, atitudes que podem ter raízes e serem partes integrantes do código de costumes de certas comunidades de onde provêm tanto os professores como as próprias crianças. A erradicação dessas atitudes constitui hoje, em certos contextos, um dos desafios mais complexos e urgentes se forem consideradas as consequências que delas podem resultar para a educação das crianças em geral. A formação inicial dos professores, o acompanhamento sistemático do seu desempenho e uma acção permanente de educação e formação ao nível das comunidades educativas, poderá ser um caminho a apontar para minimizar esses efeitos a médio e longo prazo. Os pais e educadores podem também ter um papel decisivo nesse combate. Uma outra contribuição pode ser dada pelos textos e suportes didácticos a utilizar nas escolas, quando preparados, consciente e cientificamente, para esse fim. Os princípios de igualdade e de não discriminação devem não só ser ensinados nas escolas como constituir práticas a integrar nas actividades que visem o desenvolvimento de atitudes e comportamentos nas escolas (Fernández, 1999).

O autor enumera uma série de outros factores que atentam contra a efectividade do direito à educação. De entre os quais destaca: i) a função de socialização da própria escola, cuja tendência é basear-se na cultura dominante, em detrimento das culturas minoritárias, um processo que acaba por impor um modelo cultural que se sobrepõe à cultura original de um certo número de crianças levando-as, em consequência, a perderem as suas referências culturais, identidade e a se sentirem alienadas do ponto de vista da sua cultura original; ii) certas práticas das administrações educativas que limitam as inscrições das crianças às suas zonas de residência familiar; essas práticas, para além de limitarem a liberdade dos pais na escolha livre das escolas de sua conveniência, podem aprofundar as segregações devido à tendência natural das populações se agruparem segundo afinidades sociais, culturais e económicas, um aspecto muito característico dos países mais pobres; iii) a igualdade de oportunidade esbarra-se também com disparidades em termos de acesso à informação que

faz com que as crianças cheguem a escola com um *déficit* de conhecimentos e de informações prévias, com uma base heterogênea onde deve assentar o processo de aprendizagem, a construção do conhecimento próprio, um processo já de si prejudicado pela fraca preparação da grande maioria dos docentes, pela heterogeneidade das proveniências socioculturais das crianças (Fernández, 1999: 119-124) e, pela falta de uma educação prévia à escolar.

O sistema educativo pode ser um instrumento essencial da democratização e da justiça social, mas não é por si só suficiente para remover os grandes obstáculos que impedem a afirmação da democracia.

3.5.2. Respeito pelas diversidades

O respeito pela personalidade de cada aluno, pelas suas características físicas, aptitudinais e sociais, é também uma via para garantir a igualdade de oportunidades, a equidade. A educação deve ser personalizada. A diversidade dos alunos exige adaptações curriculares pertinentes para permitir respostas tanto às necessidades educativas comuns, como às individuais. Por isso, os currículos devem ser adaptáveis e a organização escolar flexível para poderem atender também às diferenças que existem no seio de alunos dentro da mesma faixa etária. O atendimento diferenciado requer para além de meios humanos e materiais complementares necessários à viabilização, atitudes favoráveis por parte de todos os membros da comunidade escolar.

No quadro deste atendimento diferenciado inscrevem-se também os cuidados em relação aos alunos com necessidades educativas especiais, em particular os portadores de deficiências físicas (surdos, cegos, deficientes motores), deficiências mentais ou psíquicas e de origem emocional. No tratamento destas situações, o sistema educativo deverá ter também em conta os meios necessários à educação e integração social das crianças nessas condições durante o período de escolarização e na vida social. É recomendável que, tanto quanto possível, os esforços nesse domínio se orientem para uma educação em ambiente escolar comum, com apoios complementares para que as crianças com deficiências possam acompanhar a maioria. Trata-se de uma perspectiva de integração que melhor pode facilitar a socialização do aluno num ambiente diversificado, muito próximo do que tem na sua

vida social. Mas, a educação escolar das crianças com deficiências mais graves, deve ser feita em centros especializados munidos de recursos humanos e materiais adequados. Porém a dimensão humana deve ser sempre uma preocupação constante (Sarramona, 2000: 37)

A diversidade cultural é outro aspecto que o sistema educativo deve ter em conta. Hoje é cada vez mais frequente falar-se indiscriminadamente de educação multicultural ou educação intercultural como se estes dois termos tivessem o mesmo significado.

A multiculturalidade exprime a convivência de uma diversidade cultural. Subjacentes à educação multicultural estão, na visão de Banks (1991), princípios educativos que reconhecem a existência de uma experiência social diversificada; a escola é tida como um lugar de sucesso para todos; a educação multicultural é para todos e não apenas para as minorias, é reconhecida a importância de um conhecimento mútuo das culturas em causa.

A interculturalidade refere-se mais à relação recíproca entre culturas em contacto. É o termo preferido no âmbito pedagógico. A educação intercultural exige o conhecimento mínimo das culturas presentes de forma a despertar um sentimento de respeito mútuo e uma estratégia pedagógica que parta da própria identidade cultural dos alunos das minorias para uma aproximação à cultura maioritária. A interculturalidade implica reciprocidade nas trocas e complexidade nas relações entre as culturas (Clanet, 1990).

A educação intercultural deve abranger todos os alunos e não apenas os dos grupos minoritários, para que todos possam ser preparados para viver em sociedades multiculturais com a consciência de que as culturas só progridem quando conhecem e valorizam as outras culturas. A educação deve também combater os extremos: o “chauvinismo” e a xenofobia. A educação multicultural deve ser parte integrante do Projecto Educativo de cada escola, por ser essa a expressão do conjunto de valores, princípios e estratégias gerais que devem reger as actividades de uma escola. As estratégias devem também abranger aspectos ligados, nomeadamente, a opções religiosas, tradições, línguas locais e apoios educativos em função da realidade envolvente e das reais capacidades em termos de recursos humanos e materiais (Jordán, 1994).

A escola, inserida num determinado contexto, deve poder fazer com que a dimensão intercultural seja reflectida nos conteúdos, nas metodologias, na interdisciplinaridade, nos materiais didácticos que devem representar todas as culturas presentes, nas actividades escolares, estabelecendo para o efeito, objectivos interculturais que devem ser alcançados com a colaboração de todos os docentes. Objectivos como a cooperação, a interajuda, o respeito mútuo, o diálogo, a compreensão e aceitação das diferenças, a solidariedade, a paz e o convívio multicultural podem ser alcançados tanto nos saberes como nas práticas escolares e extra-escolares, com a implicação directa das famílias e de toda a comunidade educativa.

As línguas constituem uma das formas de manifestação da diversidade cultural. Elas não são apenas um instrumento de comunicação, mas uma forma de expressão de uma realidade cultural. O conhecimento de línguas é hoje uma das exigências do mundo global em que vivemos. A diversidade linguística, resultante da pluralidade cultural é ainda hoje um das questões mais delicadas ao nível de certos países, onde constituem motivos de tensões e conflitos, uma vez que é frequente misturar os seus aspectos educativos e culturais com os políticos e económicos, no seu tratamento (Sarramona, 2000: 171-178).

3.5.3 Participação social no sistema educativo

A educação como um projecto da sociedade e para a sociedade exige um consenso nacional em torno dos seus elementos básicos. Portanto, um sistema que nasça sem uma participação efectiva da sociedade na determinação dos seus princípios gerais será dificilmente assumido pela sociedade (Sarramona, 2000: 36).

De uma forma geral, a participação é um elemento chave da democracia, por implicar a partilha do poder entre os membros de uma sociedade. A participação contínua da sociedade na vida pública através do controlo constante das acções do governo, constitui um das formas mais concretas de consolidar a democracia. Porém, para que ela seja efectiva exige canais adequados, estruturas organizativas capazes de canalizar as preocupações dos governados para as esferas de decisão. A participação deve ser incentivada pelo poder e facilitada por via de medidas legislativas concretas e de canais de informação. Ao nível do sistema educativo, a participação toma outros contornos, uma vez

que não se trata de uma actividade técnica exclusiva dos profissionais da educação, mas de toda a sociedade, pois a educação incide simultaneamente sobre os seus valores, sobre a cultura e sobre a personalidade de cada cidadão. É necessário desenvolver uma cultura de participação, como forma comum de sentir, compreender e viver as questões educativas e como método de trabalho que permita à comunidade educativa gerir as escolas. O sistema educativo através das instituições escolares e das suas organizações pode ter um papel importante no fomento desta cultura de participação, uma vez que se aprende a participar, participando (Sarramona, 2000: 194-196). A participação é também a via legal pela qual um projecto educativo é aceite ou não e é assegurada a responsabilidade dos membros de uma comunidade na orientação e funcionamento dos serviços educativos.

A respeito da participação, o relatório Delors (1996) chama atenção para uma diversidade de estádios de desenvolvimento da participação nos diferentes países e preconiza uma série de medidas para implementar a participação e responsabilidade colectiva. Nesse sentido, refere que em alguns países em desenvolvimento, em que as crianças e os jovens ainda representam forças importantes para a garantia da sobrevivência, torna-se necessário mobilizar as famílias e reforçar os seus compromissos em relação à escolarização através de projectos e programas de desenvolvimento que interessem e envolvam a própria comunidade na solução dos seus problemas, em que a educação é tratada como uma dimensão social integrada, como uma parte desses problemas e nunca através de medidas coercivas. O sucesso da escolarização, sustenta Delors, depende em grande medida do valor que a comunidade lhe atribui. Por isso, é importante que as comunidades sintam a educação como algo pertinente na sua vida concreta, capaz de responder efectivamente às suas necessidades concretas e aspirações. Para tal, torna-se imprescindível tomar em consideração as especificidades dos meios rural e urbano quando se preconizam medidas relacionadas com a língua de ensino ou com reformas e adaptações a concretizar ao nível dos programas, conteúdos, esquemas de formação de professores e da concepção e elaboração de materiais. Quando na prática se regista uma fraca ou nula participação social num sistema de educação é porque se está na presença de um sistema incapaz de mobilizar a sociedade ou de um sistema alheio à vida social em geral. A situação pode, contudo, ser revertida, designadamente, com medidas que permitam:

i) O estabelecimento de um diálogo permanente com as autoridades e outros grupos sociais, um diálogo que pode ser prolongado através dos meios de comunicação social e de debates ao nível das comunidades; ii) a integração dos membros das comunidades no sistema escolar com funções concretas, mas com uma preparação prévia e apoios continuados; iii) a criação de centros comunitários onde seja possível organizar actividades, como educação de pais, educação para o desenvolvimento social (cuidados primários de saúde, planeamento familiar, protecção da criança), educação para melhorar as capacidades económicas, principalmente das mulheres; iv) quando a participação é apoiada pelo governo e pelas autoridades locais ela pode ser melhorada nos seus métodos e podem ser alcançados resultados interessantes. Por isso, a participação comunitária deve ter uma íntima e permanente ligação com a responsabilidade e intervenção activa e consequente do Estado (Delors, 1996: 136-139).

Para o incremento da participação social no sistema educativo, as informações sobre o sistema educativo são capitais para tornar efectivas as participações de todos os grupos de interesse, mesmo dos pais e alunos que representam os grupos com menos poder no sistema. As dificuldades nesse capítulo surgem no próprio sistema educativo que, segundo Gimeno (1992), são opacos em relação à sua rentabilidade, aos processos sociais e económicos que transforma no seu interior, facto que reduz a sensibilidade social perante o interesse pelo seu funcionamento e dificulta o estabelecimento de um controle efectivo. Para que a participação de todos os grupos interessados se torne efectiva, é necessário que as informações pertinentes estejam ao alcance de todos e em linguagem clara e acessível.

É fundamental que no processo de reforma educativa, todas as mudanças a serem efectuadas sejam amplamente difundidas e recolham opiniões de todos os implicados no sistema, principalmente, a administração educativa em geral, as instituições educativas, os professores, os pais, e demais actores para evitar o surgimento de atitudes negativas que possam inviabilizar a sua implementação e a obtenção de resultados. Os órgãos responsáveis pela disseminação dessas informações devem estar na posse de elementos claros e credíveis e dispor de meios humanos e materiais necessários à concretização dessas tarefas. Os meios de comunicação social podem dar um contributo valioso neste capítulo (Sarramona, 2000: 182-185).

A participação do aluno, como actor principal, no sistema educativo é fundamental para a manutenção e melhoria do próprio sistema educativo. Ela decorre do próprio processo educativo e a sua facilitação constitui uma obrigação para o professorado. Para o aluno, a participação é por si só um dos seus objectivos pedagógicos, uma vez que, através dela cria condições para assumir o seu próprio processo de formação. Em termos técnico-pedagógicos, a eficácia do processo educativo depende muito do nível de implicação do aluno por ser uma condição para organização e concretização de certas tarefas. Mas, para que a participação do aluno seja efectiva e não apenas um acto formal, burocrático, é necessário que exista um ambiente favorável para tal, que seja selectivo e adequado à sua idade. Incumbe à administração escolar, aos professores e aos pais, manter os alunos devidamente informados, incentivar a sua participação nas actividades e apoiá-los a se organizarem em associações (idem²⁶).

A participação dos professores, no sistema educativo, como aliás, de todos os membros da sociedade, é condicionada por duas questões: o nível de organização e transparência do sistema educativo e o grau de profissionalismo do corpo docente. A participação dos professores é prioritária em tudo quanto se relaciona com os aspectos técnicos da educação: planificação das acções e dos recursos; organização institucional; execução das acções; avaliações tanto do processo educativo como dos resultados. Com isso não se quer dizer que assiste ao professor o monopólio desta participação. Existem aspectos educativos que requerem participações mais especializadas, para as quais os professores podem não ter uma preparação adequada (idem).

O relatório Delors alerta para a necessidade dos professores participarem nas decisões. Partindo da capacidade e da eficácia reivindicativa da organização dos

²⁶ O autor chama a atenção para as grandes transformações operadas na educação e para as características de que se reveste hoje a participação do aluno nas actividades educativas, que resume da seguinte forma: “i) os alunos já não são objectos sobre os quais os professores descarregam os conhecimentos, mas sim sujeitos activos da aprendizagem, responsáveis pelo próprio aperfeiçoamento; ii) o professor, autoridade legalmente constituída, legitimado pela família e sociedade, partilha o seu poder com o grupo de alunos, renunciado o tradicional estatuto; iii) nas actividades didácticas, o professor assume-se como recurso pondo à disposição dos alunos os seus conhecimentos e colaborando com ele nas actividades educativas; iv) a escola tornou-se um núcleo social, com dinâmica própria: o contacto diário, as discussões colectivas, o respeito das opiniões alheias, favorecem a integração social dos alunos; v) as ideias e as opiniões não se impõem, discutem-se: a confrontação crítica evita a passividade e a rotina e constitui-se ao mesmo tempo, como meio eficaz para evitar tensões; vi) as relações cordiais e abertas, entre professores e alunos, amenizam o clima na escola e desenvolvem laços afectivos que estimulam novas motivações para a aprendizagem... Toda a experiência educativa converteu-se em algo dinâmico, inovador, que a torna irrepetível” (Sarramona, 2000).

profissionais docentes, uma das mais fortes do mundo, e, também do facto de terem naturalmente a legitimidade de intervir no processo educativo, recomenda a melhoria constante do diálogo entre os sindicatos de professores e as autoridades educativas, um diálogo que não deve limitar-se apenas a questões salariais e condições de trabalho, mas estender-se também ao papel chave que os professores devem desempenhar na concepção e implementação das reformas (1996: 168). Porém, como adverte Matí Teixidó, nos últimos vinte anos, no caso específico da educação, as representações sindicais tem posto mais ênfase nas aspirações e reivindicações laborais do que em exigências profissionais baseadas nos objectivos da educação e fundadas nas contribuições das ciências da educação em geral e da pedagogia, em particular, como instrumentos técnicos²⁷ (1997: 26).

A já referida complementaridade entre a educação familiar e a escolar é uma condição para o desenvolvimento equilibrado do aluno e só se concretiza com a participação efectiva dos pais na educação escolar. Não é tão fácil definir os limites dessa participação, escolher os temas que mais se ajustam a uma participação plena, mas espera-se contudo que essa participação facilite, em primeiro lugar, a *acção pedagógica da escola* e que dela resultem os apoios indispensáveis para que os resultados educativos obtidos sejam fruto de uma coordenação e coerência das actuações da escola e da família.

A participação dos pais no sistema educativo pode concretizar-se de várias formas: como simples clientes ou consumidores individuais de um serviço; como parceiros no esforço conjunto e responsável para a edificação da escola comunitária de qualidade para todos. Porém, quer individualmente, quer em conjunto com os professores e a comunidades, os pais podem, não só, prestar serviços relevantes à escola na solução dos seus problemas sociais e na mobilização de recursos adicionais para o seu melhor funcionamento, como podem, sobretudo, contribuir para uma gestão mais transparente da escola, para a democratização da sua actuação e para o aumento da eficácia dos seus resultados. Como cidadãos os pais têm, também, o dever de colaborar com a escola na educação dos seus filhos, de representar ou fazer representar os seus interesses em todos os níveis das organizações democráticas e de serem informados e formados, na qualidade de

²⁷ Na Guiné-Bissau, desde 1993, mais de 90% das greves decretadas pelo sindicato dos professores – SINAPROF – das quais resultaram paralisações e anos escolares em branco, tiveram base em reivindicações salariais.

parceiros, para poderem melhorar as suas competências e atitudes (Fernández, 1999: 142-152).

Porém, é através das suas associações que os pais podem participar melhor no sistema e fazer ouvir melhor as suas vozes em todo o sistema educativo. Reunindo no seu seio profissionais dos mais variados domínios, uma grande diversidade de níveis (social, cultural e económico) e distintas concepções ideológicas, o funcionamento das associações de pais pode assumir funções de uma autêntica escola de participação. Em todas as escolas existem sempre possibilidades das associações de pais participarem em inúmeras tarefas, sem se sobreporem às da responsabilidade específica dos professores. Através de um diálogo permanente com a administração da educação podem incidir as suas intervenções sobre todo o sistema educativo, podem, com relativa facilidade, despertar e mobilizar a atenção dos políticos e, com as suas experiências variadas contribuir, de forma efectiva, para a melhoria das políticas educativas.

Estas potencialidades das organizações dos pais estão, porém, longe de poderem ser exercidas sobre o conjunto do sistema por razões múltiplas que variam muito de contexto para contexto e de país para país, ditadas por uma multiplicidade de factores culturais, sociais, económicos, políticos, religiosos e outros. Porém, para ser efectiva, ela deverá contar com um sistema eficaz de informação e formação prévias, designadamente sobre os seus direitos e deveres, sobre a organização do sistema, instituições educativas e também com um forte compromisso da parte dos próprios pais em relação à educação dos seus filhos e à melhoria da escola e do sistema.

A participação do pessoal da administração da educação é decisiva para o bom funcionamento e rendimento do sistema educativo, uma vez que o pessoal da administração tem contactos directos e quotidianos com os pais dos alunos, com os alunos e com a administração educativa. Esse pessoal, por responder pela manutenção das instalações, pelos recursos materiais e económicos do sistema, representa também um importante apoio à administração. Por isso, torna-se imprescindível a sua participação em todas as decisões relacionadas com os sectores em que trabalham e com a planificação geral das actividades escolares. Assim, torna-se inevitável a implicação efectiva do pessoal administrativo nas actividades educativas gerais e sua colaboração com os restantes membros do colectivo escolar (Fernández, 1999: 193).

O sistema educativo deve proporcionar uma maior participação das escolas, das comunidades locais no controle da educação e dar-lhe a autoridade de que precisam para melhorar o desempenho da escola. Nessa perspectiva, torna-se necessário reduzir a presença da administração educativa no sistema para se poder aumentar o espaço para a participação dos restantes intervenientes no processo educativo e ser efectiva a partilha do poder, das tarefas e responsabilidades para que a administração deixe de ser a única responsável por todos os aspectos do funcionamento do sistema. Deve haver portanto menos administração para que possa haver mais participação efectiva dos demais actores da educação.

O reforço da participação comunitária passa necessariamente por reformas profundas ao nível de estruturas centrais do governo, cujo papel deve ser reformulado no sentido, por um lado, da redução da sua actuação directa sobre as escolas e, por outro, do reforço das suas responsabilidades na geração de recursos, criação de modelos de qualidade, promoção da equidade, acompanhamento dos avanços e avaliação dos resultados (Fernández, 1999: 142-153).

O sistema educativo para se poder relacionar de forma directa com o meio e proporcionar inovações tem que ser dotado de suficiente flexibilidade para permitir uma certa descentralização que chegue ao nível das escolas que devem por sua vez gozar de uma certa autonomia. Aliás, a autonomia das escolas é de certo modo o reflexo da flexibilidade das bases do sistema e sua capacidade de assegurar uma orientação adequada e permitir adaptações e posteriores desenvolvimentos.

As rápidas e profundas mudanças técnicas e sociais, que caracterizam o presente e o futuro, exigem dos sistemas educativos, para manterem a sua relevância social e garantir a sua continuidade, flexibilidade nos processos de aprendizagem e capacidade de adaptação às características dessas mudanças e não uma simples acomodação a elas.

A era da informação e do saber tecnológico em que vivemos exerce uma forte e directa influência sobre a escola, obrigada a partilhar com outras instituições sociais, cada vez mais numerosas, a transmissão dos conhecimentos. Em relação às escolas e aos docentes que já não detêm o monopólio do ensino, a palavra de ordem é transformar a escola num lugar mais atractivo para os alunos e facultar-lhes os instrumentos para

entenderem e se integrarem melhor na era da informação. A escola desta era situa-se muito mais próxima de problemas como pobreza, fome, violência, droga e outras questões sociais que acompanham os alunos e é obrigada a lidar com eles. Os professores devem, em consequência, não só estar em condições de enfrentar esses problemas, como também ter obrigação profissional de desenvolver nos alunos novas atitudes, comportamentos e conhecimentos perante eles (Delors, 1966: 158).

A resposta dos sistemas educativos às exigências desta nova era, aos novos desafios, terá que passar necessariamente pela introdução de meios audiovisuais e informáticos nas escolas, pela reorientação dos conteúdos curriculares e pela introdução simultânea de novas matérias e conteúdos (Sarramona, 2000: 40).

A educação como sistema deve ser avaliada sistematicamente para se poder renovar, manter e desenvolver. Dada a sua complexidade e extensão, essa avaliação deve iniciar-se ao nível das instituições escolares que são as células do sistema, sem contudo se limitar a elas, à valorização apenas dos resultados escolares. A avaliação do sistema deverá ser vista numa perspectiva mais compreensiva, devendo abarcar aspectos relacionados com a educação familiar, a socialização primária, a difusão da cultura e a influência da média.

“A avaliação encerra em si um fim pedagógico, uma vez que proporciona aos elementos do sistema um melhor conhecimento da sua acção, divulga os êxitos e os contextos da sua realização e incita à revisão da hierarquia e da compatibilidade das decisões adoptadas e dos meios empregues em relação aos resultados obtidos” (Delors, 1996).

A educação como actividade social deve, por isso, ser avaliada, já que o sistema educativo deve poder comprovar, o seu nível de concretização dos objectivos educacionais estabelecidos, a sua eficácia e eficiência.

A avaliação permite melhorar a qualidade dos sistemas educativos uma vez que permite identificar os seus pontos fortes e fracos e isto é particularmente importante quando se preconizam mudanças que levam a novas metas. A necessidade de avaliação é também ditada pela competitividade entre países no âmbito do desenvolvimento económico, uma vez que é aos sistemas educativos que compete preparar os recursos humanos para essa competitividade²⁸.

²⁸ A avaliação dos sistemas educativos como um processo que vai muito além da avaliação individual dos alunos desenvolveu-se nos Estados Unidos, nos meados do século XX, e muito rapidamente se expandiu a

Segundo Tiana (1993), existem dois tipos complementares de avaliação: a centrada nos alunos (microscópica) e a que abrange o sistema no seu todo (macroscópica). Mas ambas devem partir de um sistema integrado concebido para o efeito. Embora possuindo objectivos e metodologias diferentes, podem ser realizadas pela administração educativa, serviços de inspecção, directores de escolas e professores, fazendo parte de um mecanismo integrado.

De uma forma geral, a avaliação dos sistemas educativos deve permitir apurar os resultados conseguidos: i) ao nível de conhecimentos e habilidades nos diferentes domínios curriculares, de acordo com as metas estabelecidas nos ciclos e níveis correspondentes; ii) ao nível das atitudes sociais relacionadas com os valores da democracia, solidariedade, participação, etc; iii) ao nível de preparação dos estudantes saídos do sistema e a possibilidade da sua inserção profissional; iv) ao nível da redução das desigualdades perante as oportunidades educativas.

Para além dos aspectos referidos, relacionados directamente com os alunos, a avaliação deve abranger simultaneamente as instituições escolares e a docência, como elementos fundamentais do sistema educativo. É pelo conjunto dessas avaliações que se consegue avaliar as políticas educativas e as administrações responsáveis pela sua implementação do ponto de vista tanto das normas, como da utilização dos recursos. A natureza e abrangência da avaliação dos sistemas educativos requerem que os órgãos responsáveis pela sua concretização gozem de uma certa autonomia em relação ao poder político e que a avaliação se processe com a participação de todos os sectores implicados com os quais devem também ser discutidos os resultados e preparadas medidas pertinentes visando melhorias (Ferrer, 1999). Para uma avaliação correcta do sistema são

muitos outros países, graças ao estabelecimento de indicadores internacionais propostos por instituições como: *International Association for Evaluation of Educational Achievement* (IEA), com sede em Haya-Holanda; ou OCDE, com sede em Paris, através do *Centre pour la Recherche et L'Innovation dans L'Eseignement* (CERI). Estes indicadores permitem estabelecer comparações sobre o funcionamento dos sistemas educativos dos diferentes países. Os indicadores elaborados pela OCDE, sujeitos a revisões periódicas, assentam em três elementos básicos: a) contexto demográfico, económico e social; b) gastos, recursos e processos educativos (administração, supervisão); c) resultados. Essas iniciativas internacionais, que contaram com a participação de muitos países, evoluíram em paralelo com iniciativas nacionais ao nível de países como Argentina, Chile, Espanha, França. México e Reino Unido que possuem sistemas próprios de avaliação interna (Sarramona, 2000: 41).

imprescindíveis uma lista de indicadores bem definidos, objectivos claros e um modelo teórico que os organize de forma operacional.

3.6. Tipologia dos sistemas educativos

Segundo Arroteia (1993), os sistemas educativos são compostos por elementos solidários e interdependentes que gravitam em torno da escola, alunos, professores e demais elementos da comunidade educativa. Estes elementos fazem parte de um sistema dominado por um regime político, por regras e leis do mercado e por um quadro institucional estabelecido num determinado país e aplicado à sua população. Como outros sistemas da sociedade, os sistemas estão inseridos num contexto histórico, sócio-cultural, geográfico, filosófico, ético e religioso que caracteriza uma sociedade. Cada sociedade tem a sua especificidade e é irreduzível a qualquer outra realidade (Arroteia, 1993:18) e apresenta-se como uma totalidade real, em movimento permanente.

Os sistemas educativos têm um enquadramento num contexto social (sociedades em desenvolvimento, sociedades industriais e sociedades pós-industriais²⁹), populacional (em que é importante o seu nível de bem estar), económico (auto-sustentado, dependente do exterior) e comunitário (em que são relevantes os factores geográficos, demográficos, actividades da população e equipamentos de natureza social e cultural) (idem). Para os diferentes tipos de sociedade existem correspondências em termos de tipos diferentes de sistemas educativos. As características que identificam os sistemas educativos estão em forte relação com o sistema político e a natureza da classe dominante. Segundo Pareto (citado por Arroteia, 1993:25), as sociedades são caracterizadas pela natureza das suas elites, sobretudo das elites de governantes. Assim, os objectivos dos sistemas educativos exprimem, de forma significativa, os interesses dessas classes. Por isso, o desenvolvimento do ensino depende não só das características económicas de um país, como também da forma como o poder é distribuído na sociedade.

²⁹ De acordo com Darcy Ribeiro (1983), as características das sociedades em desenvolvimento são: uma excessiva actividade de extracção ou agrícola, fraco desenvolvimento industrial e do sector de serviços e uma economia de subsistência. As sociedades industriais caracterizam-se por uma expansão crescente das indústrias e serviços e pelo crescimento das taxas de urbanização. As sociedades pós-industriais, que dificilmente se distinguem das industriais, são tidas como sociedades em que existe uma intensa actividade

Desta forma, as características do sistema educativo tendem a reflectir o tipo de regime político dominante. Assim, num regime democrático a tendência é para um *sistema educativo aberto* a participação política de todos os cidadãos. O acesso aos diversos subsistemas, bem como o sucesso são alargados a todos os grupos e classes sociais e a esperança de vida escolar é mais elevada graças a medidas políticas de democratização do sistema, assentes na igualdade de oportunidades e visando suprir ou minimizar as desigualdades sociais e estimular a participação social no sistema (Arroteia, 1983:25).

A democratização do sistema educativo exige medidas específicas visando assegurar a sua coerência, remover os obstáculos entre os diferentes níveis, tipos e ramos do ensino, assegurar maior mobilidade horizontal e vertical no interior do sistema para que essa mobilidade possa assegurar em cada etapa, duas funções essenciais: a preparação para a vida activa e o prosseguimento de estudos e a passagem de um tipo de ensino para outro (UNESCO, 1985).

Num regime autocrático onde o poder se concentra num grupo restrito a tendência é para um *sistema educativo selectivo*, fechado sobre si mesmo. Essa selectividade é imposta pela natureza da sua organização e funcionamento interno que dificulta o acesso, a mobilidade e o sucesso do aluno; pelas barreiras em termos de acessibilidade física criada pela deficiência e inadequação da rede escolar face às solicitações por parte das camadas mais necessitadas. Mas essa selectividade pode também ser cultural resultante de atitudes desfavoráveis das famílias dos alunos face à escola (Arroteia, 1993:26).

A coerência interna do sistema educativo

Os sistemas educativos, para além da sua inserção num contexto social, também possuem características internas que decorrem dos seus elementos, estrutura, mobilidade interna dos seus recursos e do modelo de organização dominante. Por isso, podem ser avaliados do ponto de vista do seu rendimento interno dependente de vários factores, que são, como assinala Cabanas (1989), os conteúdos do ensino e sua adequação às necessidades dos alunos, os custos do ensino, a eficácia do ensino, a eficiência dos

terciária e índices acrescidos de urbanização, de bem estar e de desafoço económico das populações

métodos, a duração dos estudos em relação às necessidades reais, os recursos atribuídos e a administração da educação, mas também os alunos, professores e o tipo de produto que gera e a concordância do mesmo com os investimentos e as expectativas sociais.

Por isso, é cada vez mais exigida a análise custo-benefício. A eficiência e eficácia internas do sistema educativo podem ser analisadas através de vários indicadores, relacionados com os fluxos e aproveitamento dos alunos, os custos, a igualdade de oportunidades, as disparidades, o grau de participação de alunos no sistema, dos professores e da comunidade. Os indicadores mais importantes para essa análise são os relativos à abertura do sistema: a taxa de escolarização, os movimentos internos (calculados através das taxas de admissão) o fluxo dos alunos no sistema (calculado através das taxas de passagem, de repetência, de abandono e de transição), os rácios e os coortes. O cálculo das disparidades e dos desperdícios pode completar essa análise (Arroteia, 1993:28).

Do ponto de vista da racionalidade – entendida, como o uso calculado de recursos para obtenção de fins pelas vias mais económicas – Arroteia (1993:30) distingue os *sistemas educativos em equilíbrio e sistemas educativos em desperdício*. Os sistemas educativos em equilíbrio apresentam uma coerência entre os meios que utilizam e os resultados que alcançam. Nesses sistemas os objectivos são atingidos sem grandes perdas, há melhores taxas de execução física e financeira e registam-se fortes participações de alunos e professores. Além disso, há uma correspondência dos diplomas às necessidades sociais, os sistemas respondem melhor às expectativas da população e não há conflitos. Os sistemas educativos em desperdício apresentam, pelo contrário, uma incoerência entre os meios (geralmente avultados) e os resultados (geralmente diminutos). Os resultados alcançados não correspondem, quantitativa e qualitativamente aos *inputs*. Nesses sistemas, caracterizados pela desordem, desorganização e degradação, registam-se elevadas perdas reflectidas no insucesso dos alunos, na desmotivação e fraca participação dos docentes. Além disso, os diplomas não correspondem às necessidades da sociedade e os sistemas não respondem às expectativas da população. Os conflitos são muito frequentes.

(Arroteia, 1983:23).

Do ponto de vista da organização interna, Arroteia (1993:32) – baseado na definição da organização de Birou (1978) – segundo a qual a organização é um forma de disposição e articulação dos elementos para o bom funcionamento do conjunto, com base na visão de Durkheim (1977) sobre a divisão do trabalho social, a consciência colectiva e as características da solidariedade social que classifica em mecânica e orgânica - e ainda na distinção que Chiavenato (1987) faz entre sistemas mecânicos e sistemas orgânicos – classifica os sistemas educativos em *sistemas educativos mecânicos* e *sistemas educativos orgânicos*. Os sistemas educativos mecânicos seriam identificados por um relacionamento do tipo autoridade-obediência, por uma divisão de trabalho e supervisão hierárquica rígidas, por tomadas de decisão centralizadas e por uma forte repressão; nos sistemas educativos orgânicos, o relacionamento seria baseado na confiança e crença recíprocas, na interdependência e responsabilidade compartilhada, na solução de conflitos através de negociação o que torna os colectivamente mais conscientes dos seus destinos, permitindo o desenvolvimento de uma nova consciencialização social dos participantes dos sistemas.

CAPÍTULO II

ADMINISTRAÇÃO GERAL E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

1. Administração geral

1.1. Conceito e caracterização geral da administração

Do ponto de vista etimológico, a palavra administração é derivada da palavra latina *administer* e significa alguém que realiza um trabalho ao serviço de outrem (Chiavenato, 2000). A administração é hoje um fenómeno universal, indispensável na condução da sociedade moderna. A sua tarefa básica, segundo o autor, é a de interpretar os objectivos de uma organização e transformá-los em acção, através dos processos administrativos de planeamento, organização, direcção e controle de todos os esforços (recursos), visando a concretização desses objectivos, da maneira mais adequada à situação. A administração não é um fim em si, mas um meio, um instrumento que facilita a realização das acções em melhores condições, com o menor custo e com um grau elevado de eficiência e eficácia. A administração envolve cinco variáveis básicas: tarefa, estrutura, pessoas, ambiente e tecnologia. A tarefa básica da administração é fazer as coisas por meio de pessoas, de maneira diferente e com a maior eficiência e economia de acção e de recursos possível (Chiavenato, 2000).

Para Gómez Bezares e Jiménez Eguizábal, cabe à administração coordenar os recursos humanos e materiais para o alcance de objectivos. Por isso deve conseguir integrar os diversos elementos num esforço total da organização (1992:11).

Koontz, O'Donnell e Weihrich (1986), consideram tarefa básica de qualquer administração projectar, criar e manter um ambiente que favoreça aos intervenientes em grupo, cumprir missões e alcançar objectivos fixados, com o consumo da menor quantidade possível de recursos materiais e humanos, incluindo o menor grau de insatisfação humana, ou, por outras palavras, alcançar o máximo possível de resultados com os recursos disponíveis. Na base da tarefa da administração estão, segundo os mesmos autores, duas condições importantes, indispensáveis: i) os objectivos a alcançar que devem ser previamente definidos, claros, verificáveis, conhecidos não só pelos administradores,

mas por todos quantos intervêm no processo administrativo; ii) um administrador que deve ter simultaneamente a arte e a ciência de administrar.

Para esses autores, a administração é arte e ciência ao mesmo tempo. Enquanto arte, é uma competência, uma habilidade para conseguir o resultado concreto desejado, num tempo determinado. A administração é, sobretudo, uma actividade criativa que, para ser produtiva, necessita da ciência, de um corpo de conhecimentos teóricos e práticos sem o qual seria apenas uma actividade intuitiva, improvisada, baseada no factor sorte, ou, numa experiência passada desajustada em relação ao presente. São esses conhecimentos estruturados que permitem a construção de cenários lógicos que garantem soluções duráveis. Administrar é combinar a arte e a ciência que se completam e se enriquecem mutuamente. O processo administrativo não pode, portanto, ser baseado de forma excessiva ou mesmo exclusiva em princípios e regras. Essa prática seria reveladora do desconhecimento da realidade prática e da ciência de administrar. Mas os conhecimentos, as teorias e as regras, também não oferecem, por si sós, garantias de uma administração bem sucedida. É a complementaridade e a interacção entre todos estes elementos que faz com que a administração não seja uma improvisação, a aplicação mecânica de princípios que serviram para a solução de problemas noutras realidades, apenas porque se revelaram úteis em situações idênticas.

Para administrar com sucesso são precisos três tipos de habilidades: i) a técnica, que se adquirida com educação e experiência e que permite a utilização de conhecimentos, técnicas e equipamentos necessários ao desempenho de tarefas específicas; ii) a humana, que se traduz na facilidade de colaborar, comunicar e liderar grupos de pessoas; iii) a conceptual, que permite compreender a organização como um todo e ajustar o comportamento das suas partes integrantes. Esta habilidade permite ainda que a pessoa se comporte segundo os objectivos gerais da organização, como um todo, e não apenas segundos os objectivos parciais de um departamento (Chiavenato, 2000: 3-4).

A administração é um sistema aberto constituído por sistemas e subsistemas em comunicação permanente com outros sistemas e subsistemas e, como tal, em constante interacção com um ambiente constituído por numerosos factores (sociais, económicos, políticos e culturais) e caracterizado por um elevado grau de imprevisibilidade, capaz de o influenciar e de ser influenciado por ela. A administração implica, de uma forma geral,

uma organização integrada por indivíduos e grupos inter-relacionados, com objectivos e fins concretos, com funções diferenciadas e funciona na base de um conjunto de normas e procedimentos, de uma coordenação racional, intencional e contínua (idem).

1.2. Evolução da administração geral

As ideias relacionadas com a administração são historicamente remotas, contudo são do século XX, portanto recentes, as tentativas de sistematização de um corpo de conhecimentos sobre a organização e a administração. Ao longo da sua evolução secular, o conceito de administração foi ganhando novos conteúdos (que foram reflectindo as diferentes perspectivas da sua análise) e esteve sempre ligado ao da organização. Essa relação foi-se consolidando com a evolução da sociedade industrial e o fortalecimento das empresas, cujos êxitos eram explicados à luz de diversos factores, designadamente, da existência de uma organização eficaz, capaz de administrar os seus recursos.

A partir dos fins do século XVIII e princípios do século XIX a administração ganhou uma espectacular amplitude e um rápido desenvolvimento com as revoluções industriais que foram seguidas de importantes transformações nos mais variados domínios. Todas essas transformações reforçaram ainda mais a necessidade de uma melhor organização e de maior eficácia. É nesse contexto que se geraram teorias e modelos que favoreceram o surgimento, no início do século XX, de dois famosos trabalhos, com novas visões do mundo da organização e administração das empresas.

O primeiro trabalho foi do americano Frederick Taylor, intitulado *The Principles of Scientific Management*, publicado em 1911. Na obra, o autor definiu quatro princípios da administração³⁰: 1) Princípio de planeamento – substituição de regras e acordos empíricos por um corpo de conhecimento sistematizado para cada elemento de trabalho; 2) Princípio

³⁰ A. Chiavenato sustenta que existem outros princípios implícitos anunciados por Taylor na sua obra. São eles: 1. Análise do trabalho e o estudo dos tempos e movimentos; 2. Estudo de cada actividade antes da sua execução; 3. Selecção científica dos trabalhos segundo tarefas a cumprir; 4. Treino adequado do trabalhador; 5. Separação das funções preparatórias das de execução; 6. Especialização dos trabalhadores no planeamento, controle e execução de trabalhos; 7. Planeamento da produção e estabelecimento de prémios e incentivos; 8. Padronização de utensílios, materiais, máquinas, equipamentos, métodos e processos; 9. Divisão proporcional dos benefícios resultantes do aumento de produção; 10. Supervisão funcional; 11. Classificação dos equipamentos, processos a utilizar ou a produzir para facilitar a sua utilização (2000: 66).

de preparação – selecção científica do trabalhador de acordo com as suas aptidões e sua formação, visando rentabilizar o seu esforço; 3) Princípio de controlo – controlar os recursos humanos para uma melhor execução dos trabalhos de acordo com os princípios científicos, assegurando a adaptação do trabalhador ao seu posto, através de uma especialização; 4) Princípio de execução - conseguir o máximo rendimento do trabalho humano e de disciplina, distribuindo distintamente atribuições e responsabilidades (Gómez e Jiménez, 1992: 21; Koontz, O'Donnell e Weihrich, 1986: 40- 43; e Chiavenato, 2000: 64).

O segundo trabalho foi o do europeu (francês) Henry Fayol, publicado originalmente em francês, em 1916, sob o título *Administration Industrielle et Générale*, que lançou as bases da denominada administração científica a partir da qual se desenvolveram as teorias hoje conhecidas (Koontz, O'Donnell e Weihrich, 1986).

As reflexões de Fayol, como homem de negócios e com larga experiência de administração, levaram-no a descobrir que todas as actividades de uma empresa podiam ser classificadas em 5 funções essenciais: 1. Funções técnicas (produção); 2. Funções comerciais (compra, venda e troca); 3. Funções Financeiras (procura e utilização óptima do capital); 4. Funções de segurança (protecção do património e do pessoal); 5. Funções contabilísticas (estatística, inventários, registos, balanços, custos).

Fayol defende, porém, que nenhuma destas cinco funções substitui a Administração – que deve assegurar a programação geral da empresa, a constituição do seu corpo social, a coordenação dos esforços e a harmonização dos actos. Para Fayol o acto de administrar pressupõe *prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*. São estes componentes da administração que definem o processo administrativo de qualquer tipo de empresa. A previsão, a organização, o comando; a coordenação e o controle, são funções universais da administração, comuns a todos os níveis da organização, da cúpula à base.

Sustentando que os princípios da administração são flexíveis, não absolutos e utilizáveis em quaisquer condições, Fayol definiu catorze princípios gerais da administração: i) Divisão de Trabalho; ii) Autoridade e Responsabilidade (dois princípios interligados, sendo a responsabilidade uma consequência da autoridade, implicando a prestação de conta); iii) Disciplina; iv) Unidade de Comando; v) Unidade de Direcção; vi)

Subordinação de Interesses Individuais ao interesse geral; vii) Remuneração; viii) Centralização; ix) Cadeia Escalar; x) Ordem; xi) Equidade; xii) Estabilidade de Pessoal; xiii) Iniciativa; xiv) Espírito de Corpo. As seis funções e os catorze princípios constituem alicerces dos processos e funções básicas da administração (Koontz, O'Donnell e Weihrich, 1986: 51).

Esta nova visão do mundo empresarial privado, só muito mais tarde, a partir dos anos 50, penetrou na administração pública e na administração educativa, contribuindo para a constituição da administração como organização e para o início do seu estudo (Puelles Benítez, 1987).

Numa breve retrospectiva, poderemos dizer que a sistematização do corpo de conhecimentos sobre a administração, ainda que num âmbito restrito, começou a ter maior expressão apenas na última parte do século XIX, graças às contribuições de administradores práticos, directores, engenheiros, académicos especialistas e investigadores que registaram e divulgaram as suas experiências (Gómez e Jiménez, 1992: 18).

No início do século XX, a administração científica, baseada na engenharia, proporcionou um considerável conjunto de conhecimentos. Durante a primeira metade do século, essa corrente funcional esboçou princípios de administração, desenvolveu macroconceitos e realçou a importância da coordenação através de órgãos especializados. Foram relevantes as influências de Max Weber e da *Teoria macro-económica* que geraram um modelo limitado de administração enriquecido gradualmente com as contribuições das ciências de comportamento, fundadas nas componentes psicossociais da administração e com a evolução das próprias ciências administrativas (idem).

Depois da Teoria Comportamental, desenvolvida nos Estados Unidos, a partir dos anos cinquenta, sob influência directa dos trabalhos de Kurt Lewin, sobre dinâmica do grupo; do tratado de Chester Barnard, intitulado *The Functions of the Executive*, publicado em 1938; os estudos de George Homans; (sobre a sociologia funcional de grupo) e da obra de Herbert Simon sobre o comportamento administrativo (publicada em 1947, contributo importante para a evolução da administração, um marco importante para administração foi a publicação, em 1951, do famoso artigo de L. Von Bertalanffy *Teoria Geral de Sistemas*:

Uma nova tentativa de aproximação para a unidade das ciências. Tratou-se, desta vez, de uma teoria interdisciplinar que ultrapassou o âmbito restrito das ciências que eram vistas de forma isolada e criou os princípios e modelos gerais para todas as ciências. A Teoria Geral dos Sistemas, partindo da compreensão da dependência recíproca de todas as disciplinas e da necessidade da sua integração, criou condições para que as descobertas de uma ciência se tornassem aplicáveis às demais ciências (Chiavenato; 2000: 493).

A Teoria de Sistemas deu uma visão mais ampla aos problemas organizacionais, comparativamente ao conceito de sistema fechado das abordagens anteriores. Introduziu a visão do *homem funcional* dentro da organização. Porém, a sua aplicação prática é ainda difícil, por muitos dos seus conceitos carecerem ainda de estudos mais profundos (idem: 568).

A *Teoria da Contingência*, por seu turno, resultou de várias pesquisas sobre o impacto do ambiente sobre as estruturas e funcionamento das organizações, levadas a efeito, designadamente, por Chandler, Burns e Stalker, Woodward e Lawrence e Lorsch, citados por Chiavenato (2000: 636). Segundo a Teoria da Contingência – que representa a mais recente abordagem da teoria da administração - nada é absoluto nas organizações ou na teoria da administração, tudo é relativo, tudo depende, não existe uma única maneira melhor de organizar; as organizações requerem ajustes sistemáticos às condições ambientais (idem: 579).

À luz da Teoria da Contingência, a estrutura de uma organização é determinada pelo seu ambiente complexo e mutável que pressupõe variáveis como: entradas, tecnologias, tarefas, estruturas, resultados e requisitos como estrutura básica, mecanismo de operação e de decisão. Daí não existirem princípios gerais para estruturar as organizações.

A teoria enfatiza novos modelos organizacionais mais flexíveis e orgânicos como a estrutura matricial, a estrutura em redes e a estrutura em equipa. O ponto de partida é a não existência de um método ou uma técnica válida para todas as situações, mas sim de métodos e técnicas resultantes de diversas teorias administrativas que podem ser ajustados a determinadas situações. Por isso, à luz da teoria da contingência torna-se crucial o conhecimento prévio das características do ambiente e da tecnologia antes de se proceder ao enquadramento teórico (Chiavenato; 2000: 495).

A Teoria da Contingência introduziu o conceito de *homem complexo*, como um sistema complexo de valores, percepções, características pessoais e necessidades, como um sistema com capacidade para manter o seu equilíbrio interno face às pressões externas do ambiente e pôs em evidência as diferenças individuais que podem existir numa organização e o respeito pela personalidade das pessoas.

O princípio dos anos noventa marcou o início da era da informática na sequência do extraordinário desenvolvimento das tecnologias e da tecnologia da informação. A nova era é caracterizada por mudanças rápidas, intensas e descontínuas. As organizações sociais ganharam complexidade e relevância. A administração tornou-se o instrumento privilegiado para gerir a tecnologia, a informação e para garantir os resultados e a satisfação de necessidades em ambientes em constante mutação e com elevado grau de imprevisibilidade. A informação tornou-se na principal fonte de energia das organizações e a tecnologia o principal instrumento ao serviço do homem, o veículo do conhecimento.

1.2.1. A administração à luz das exigências contemporâneas

As teorias administrativas estão, hoje, num processo contínuo de aperfeiçoamento e de adaptação às novas características das organizações e ao contexto do mundo actual. A função básica da administração passou a privilegiar a criação de novas oportunidades, a produção do desenvolvimento económico e social. O desenvolvimento dos países depende cada vez mais da qualidade da administração.

A administração tornou-se um instrumento individual e profissional que caminha para uma dimensão universal, global. É confrontada com mudanças constantes e rápidas que exigem uma formação contínua, uma relação mais estreita e estável com a educação e a aprendizagem. O administrador é avaliado mais pela sua capacidade de contribuir para a criação de novas oportunidades de negócios, para garantir a sobrevivência e a permanência da organização no mercado, do que pela capacidade de gerar lucros imediatos.

Aos membros das organizações são exigidas novas qualidades e capacidades, que se resumem no aprender a aprender; comunicar e colaborar; criatividade e capacidade para

solucionar problemas; conhecimentos tecnológico e global; capacidade de liderança e de autogestão da própria profissão.

A administração actual é também confrontada com a complexidade da sociedade actual e com o seu elevado grau de imprevisibilidade, características que exigem outros instrumentos e estratégias no que respeita à preparação e tomada de decisões.

A crescente exigência da sociedade civil exige hoje uma administração que preste serviços às comunidades e aos seus membros deixando de estar inteiramente ao serviço do executivo político. As exigências vão no sentido do aumento da qualidade e da tomada em consideração da sociedade no seu todo. Por outro lado, o rápido desenvolvimento das tecnologias da comunicação e informação impõe outras exigências que a administração moderna deve atender sob pena de perder a sua importância (Bonani et al:1993:175).

2. Administração da Educação

A Administração da Educação³¹ nasce e especializa-se, como uma organização, dentro da administração pública³², responsável pela execução da política educativa tanto do ponto de vista da sua organização, como da sua perspectiva formativa e curricular (Gómez e Jiménez, 1992:10). O seu desenvolvimento dá-se na sequência 1) das profundas transformações ocorridas no sector da administração pública que levaram à sua consolidação e especialização em diferentes ramos; 2) do incremento e consolidação do sistema educativo, fruto das crescentes exigências dos novos contextos que a educação teve que enfrentar; 3) do reconhecimento do direito à educação para todos os cidadãos³³; da implementação do ensino obrigatório (Dacal, 1986) e da necessidade de a educação formular opções responsáveis, assentes em informações credíveis, referentes tanto à situação interna do sistema educativo como às características do seu ambiente externo.

A Administração da Educação transformou-se num elemento integrador, catalisador, com uma visão conjunta dos objectivos da educação, com capacidade para coordenar as intervenções de todos os elementos que integram o sistema educativo e orientá-los para o alcance desses mesmos objectivos (Puelles Benítez, 1986: 56-57). Para garantir a todos os direito à educação, a Administração da Educação socorre-se do planeamento da educação institucionalizada, organiza a prestação do serviço educativo de acordo com o modelo adoptado politicamente, supervisiona e avalia o sistema educativo e presta contas do seu funcionamento e resultados ao poder político (Teixidó, 1997: 25).

Em termos conceptuais, as posições existentes sobre a administração da educação apresentam diferentes *nuances*, mas podem ser classificadas em dois grandes grupos: i) os defensores de uma visão restrita da administração da educação, envolvendo a organização formal necessária à gestão de um sistema educativo; ii) os que adoptam, como exige a natureza complexa da educação, uma visão mais ampla do conceito, abarcando nela outros aspectos relacionados com a formulação da política educativa, a tomada de decisões e a

³¹ No âmbito deste trabalho utilizaremos preferentemente o termo Administração da Educação. Porém, não atribuímos um significado diferente ao termo Administração Educativa.

³² A Administração Pública é tomada aqui no sentido em que é definida por Dacal (1986): uma organização responsável pela aplicação da política do Poder Executivo, através da transformação dos meios que lhe são postos à disposição ao serviço dos cidadãos, em função de objectivos por ele fixados.

³³ A proclamação do direito universal à educação ocorre apenas em 1948 com a Declaração dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

gestão de recursos vários necessários ao alcance dos objectivos educacionais específicos (Cordeiro, 1972: 8).

Existem todavia alguns traços e problemas comuns que permitem falar genericamente de *administração educativa* como indicam as posições que se seguem:

Gutierrez Reñón, citado por Puelles Benítez, define assim o âmbito da administração da educação:

A administração da educação “compreende todos os órgãos cuja missão é não só ensinar, mas assegurar que o ensino tenha lugar. Estes órgãos podem ter funções muito variadas: recolher e analisar dados que permitam prever as necessidades educativas e calcular a melhor distribuição dos meios disponíveis; traduzir em objectivos concretos as linhas de acção estabelecidas pela política educativa, planificar, construir, manter ou subvencionar as instituições escolares, organizar, coordenar e controlar as acções educativas, pública e privada; promover a investigação em todos os âmbitos que contribuam para melhorar a eficácia do sistema” (Puelles Benítez, 1987: 55).

A posição de Garcia Hoz(1987) acentua o carácter jurídico-político da administração educativa e sua relação directa com as linhas de acção da política educativa:

“A administração educativa tem um carácter jurídico-político e está ligada as linhas de acção da Política Educativa relativas tanto a acções macroestruturais do sistema educativo (previsão das necessidades educativas, distribuição racional dos recursos disponíveis, concretização de objectivos para o desenvolvimento das linhas de acção definidas no quadro da política educativa, coordenação e controle das acções educativas públicas e privadas, planificação dos graus, níveis e conteúdos de ensino, promoção de acções que possam contribuir para a melhoria da qualidade do sistema educativo), quanto às microestruturais relacionadas com a organização e a administração escolar”(Garcia Hoz,1987:26).

Em termos de modelos de administração educativa, não existem consensos universais e certamente nunca existirão, porque: i) uma grande parte dos conceitos e técnicas utilizados na administração da educação é ainda importado do sector industrial (embora admitindo que possam ter aspectos aproveitáveis e adaptáveis, são significativas as diferenças entre as administrações e a administração da educação); ii) as teorias e práticas válidas nas organizações públicas perdem a sua eficácia quando são mecanicamente aplicadas em contextos históricos, económicos e políticos diferentes. Torna-se difícil admitir que experiências de outros contextos possam servir para realidades diferentes. Isto porque cada sistema educativo deve procurar soluções próprias para os seus problemas específicos, de acordo com a sua especificidade e o ambiente em que se desenvolve (Garcia Hoz, 1987: 213). Por outro lado, os modelos da administração

educativa são tão variáveis que é praticamente impossível transpor para outras realidades as fórmulas concebidas e aplicadas para um determinado contexto.

É, portanto, evidente que cada sistema educativo deve ter uma administração que se lhe adeque e deve procurar soluções próprias para questões concretas e para os desafios com que é confrontado. A preparação de respostas para todas estas situações requer uma organização própria, um modo de funcionamento específico. Com estas afirmações não estou a rejeitar o valor que podem ter os estudos comparativos e as experiências de outros contextos.

Sem pretender intrometer-me no polémico debate de esclarecimento de muitos aspectos que permanecem ainda pouco claros em torno do conceito Administração da Educação e que têm gerado confusões e sobreposições em termos de políticas e práticas educativas, a minha posição nessa matéria será próxima da dos autores Gutierrez Reñom e García Hoz. Assim, a Administração da Educação deverá ser entendida na perspectiva deste trabalho como um conjunto de diligências de carácter jurídico e político, a empreender ao serviço de objectivos de uma política educativa, por diversos actores e em diferentes níveis. Essas diligências abrangerão, órgãos e decisões aos níveis macro e micro das estruturas escolares, visando assegurar que a educação, o ensino e a formação se realizem em condições de igualdade de oportunidades para todos. Nessa óptica, a administração da educação compreenderá: a previsão das necessidades educativas, o desenvolvimento das linhas de acção definidas no quadro da política educativa; a distribuição racional dos recursos (humanos, físicos, materiais e financeiros); a coordenação, apoio e controle das acções educativas públicas e privadas; a planificação dos graus, níveis e conteúdos de ensino; a promoção da qualidade do sistema educativo; a supervisão da educação; o desenvolvimento de investigações que contribuam para a revitalização e melhoria da eficácia e eficiência do sistema educativo; a organização e administração escolares.

2.1. Evolução da administração da Educação como organização

As mudanças significativas ocorridas na administração em geral e muito particularmente na administração pública, ao longo, sobretudo, do século XX, tiveram,

como não podia deixar de ser, repercussões directas sobre um dos seus sectores mais sensíveis: a Administração Educativa. Como sector especializado, esta viu-se confrontada com uma procura crescente da educação e, em consequência, a necessidade de angariar recursos adicionais (materiais, financeiros e humanos), de se dotar de melhores técnicas de actuação e de utilização dos seus recursos (geralmente escassos) para poder responder eficazmente às necessidades sociais e económicas em contínuo crescimento e complexificação (Puelles Benítez, 1987: 10).

A evolução das teorias da administração educativa não se deu na mesma linha das teorias gerais da administração, embora entre elas pudesse existir uma certa permeabilidade. A administração educativa foi durante séculos considerada um anexo ao sistema educativo, sem domínio próprio. A partir do século XVIII, foram vários os acontecimentos que contribuíram, de forma decisiva, para uma certa celeridade no processo de organização e especialização da Administração Educativa. Sem preocupação de uma abordagem exaustiva que aqui não tem um lugar garantido, pontuarei a seguir apenas momentos mais marcantes.

Um marco importante foi o início da intervenção do Estado na educação no princípio do século XVIII, devido fundamentalmente ao movimento Iluminista do início do século e à intensificação da industrialização na sua última década. As ideias do movimento Iluminista³⁴, marcadas pela luta pela afirmação do poder da razão, pela secularização da sociedade, intensificaram as lutas entre o Estado e a Igreja pelo monopólio do ensino, lutas que se prolongaram ao longo do século XIX (idem).

A segunda metade do século XVIII foi marcada pela intensificação do processo de industrialização, que se esbarrou com elevado índice de analfabetismo que caracterizava as sociedades à escala mundial. Apenas dez por cento da população mundial sabia ler e escrever. A necessidade de vencer este obstáculo para permitir a preparação dos operários gerou reformas profundas no ensino, com dimensões que apenas podiam ser assumidas pelo Estado. São essas reformas que impulsionaram a expansão do ensino como resultado de medidas de implementação progressiva da educação básica; o fomento de escolas

³⁴ Essas ideias foram inspiradas na obra de La Chalotais, *Ensaio de Educação Nacional*, publicada, em 1763, na qual o autor defendia a criação de um sistema nacional de educação pública.

profissionais e a transformação das universidades, preconizadas e implementadas pelo Estado. Foram desta forma lançadas as bases para a nacionalização da educação (idem).

No início do século XIX, a administração educativa era simplista e artesanal e as suas funções limitavam-se a actos simples de legislar as bases do sistema e inspeccionar o seu funcionamento. Era uma simplicidade administrativa coerente com as características do sistema educativo vigente. Tratava-se de sistema educativo estático, com entradas e saídas invariáveis durante longos períodos. O seu objectivo fundamental era fornecer à sociedade a mão de mão-de-obra instruída necessária, através de um ensino primário generalizado; formar um número limitado de quadros técnicos, através de um ensino universitário limitado. O sistema estava por sua vez em consonância com as funções do Estado reduzidas à garantia da estabilidade e da ordem social, face ao grande protagonismo da sociedade (Puelles Benítez, 1987b: 209).

Mas apesar dessas particularidades, foi durante o século XIX que se registaram acontecimentos relevantes que impulsionariam o desenvolvimento do sistema da educação e consequentemente da administração educativa. Destacam-se de acordo com vários autores os seguintes:

a. A nacionalização da educação, que se tornou laica, não confessional, como resultado de um processo que adquiriu formas diferenciadas nos diferentes países³⁵. O estabelecimento dos sistemas nacionais de educação produziu, segundo, Gómez e Jiménez (1992), efeitos sobre as posições e atitudes teóricas da administração educativa, tornou mais complexos os seus mecanismos de actuação para poder fazer face aos novos conceitos e adaptar-se a novas formas de funcionamento e às novas metodologias resultantes do carácter público da educação.

b. A consolidação dos princípios de educação nacional, lançados pela Revolução Francesa;

³⁵ Esses processos marcaram as diferenças ainda hoje visíveis nos sistemas educativos que podem ser reunidas em quatro grupos: i) países com predomínio da educação estatal; ii) países onde o Estado se aliou à Igreja, apoiando-a e em que a educação religiosa e política garantem a estabilidade social; iii) países em que os dois tipos de educação convivem de forma mais ou menos pacífica e; iv) países em que predomina o ensino privado (Puelles Benítez, 1987b: 4).

c.A valorização da organização do ensino por parte dos pedagogos e políticos da educação.

Uma etapa importante no desenvolvimento da Administração da Educação foi sem dúvida a conquista de espaços de autonomia das escolas que passaram a ter capacidade de autogovernança e de desenvolvimento de programas mais consentâneos com o seu ambiente, reduzindo-lhe o campo de intervenção directa. Este facto levou a Administração da Educação a reforçar a sua capacidade de animação, coordenação e controlo do funcionamento do ensino.

Com a emergência do Estado moderno, as administrações públicas ampliaram consideravelmente os seus domínios de actuação em consequência da extensão e diversificação dos serviços a prestar a um número crescente e diversificado de cidadãos. Esta situação produziu a multiplicação e a especialização de certos sectores da administração pública, designadamente da educação, considerada serviço público. Além disso, as funções educativas, tradicionalmente pedagógicas e de âmbito social, ganharam novas dimensões: política, económica, sociológica e jurídica. A administração educativa adquiriu uma especificidade própria (Gómez e Jiménez, 1992: 18).

Após a segunda guerra mundial, com a explosão demográfica, o intenso desenvolvimento da indústria, da economia, o despertar e adesão dos países recém-libertos à comunidade internacional, a democratização da educação, a proclamação dos Direitos Humanos e a consequente explosão escolar em todos os níveis, produziram-se profundas transformações nos sistemas educativos. Houve a massificação da educação em vários países; as organizações educativas ganharam uma extraordinária dinâmica, criando assim condições favoráveis ao desenvolvimento e fortalecimento da Administração Educativa. Daí a sua transformação num instrumento extremamente complexo do sistema educativo, com múltiplas funções que já não eram compatíveis com as limitadas técnicas organizativas existentes. O desenvolvimento da educação e da administração educativa foi também influenciado pela *Teoria do Capital Humano*³⁶, imposta nos anos sessenta, com grande apoio da UNESCO e do Banco Mundial.

³⁶ A teoria surge na sequência principalmente dos estudos feitos por Abramovitz e Solou, sobre a economia Americana, publicados nos anos cinquenta, ambos defensores do “factor residual” (melhoria qualitativa da mão de obra) produzido pelo sistema educativo americano, responsável pelo desenvolvimento da economia

A administração da educação, enquanto organização, apenas surgiu nos anos cinquenta. Os esforços de investigação anteriores orientavam-se para a incorporação na educação de conhecimentos e experiências de sectores práticos, como finanças, construções escolares, técnicas de orçamento. A lenta e tardia evolução das teorias no domínio da administração educativa, face às teorias administrativas que já abundavam, deveu-se fundamentalmente à reduzida sensibilidade do sector às inovações. O atraso explica-se também pelas fortes lutas surgidas no seio da própria administração educativa protagonizadas pelos administradores práticos, emergentes da classe dos docentes e os administradores teóricos (Gómez e Jiménez, 1992).

Deve-se ao francês J. Minot, uma das primeiras tentativas de definição das áreas básicas da administração educativa, registada apenas em 1974. Minot definiu como áreas de administração educativa e de investigação: i) a estrutura do sistema educativo; ii) os processos de mudança; iii) os recursos humanos; iv) os recursos financeiros; v) os resultados; vi) a avaliação; vii) o controle; viii) a linguagem. A proposta de Minot realçou o nível incipiente das teorias sobre a administração educativa que, mesmo assim, era muito superior aos progressos alcançados no plano das práticas administrativas educativas em geral, com excepção apenas de alguns países mais avançados³⁷.

Nos países da América Latina, em 1968, o Simpósio Interamericano sobre Administração da Educação, realizado em Brasília, constatava, na maioria desses países a inexistência de administração, enquanto instrumento para elaboração, realização e avaliação de planos nacionais de educação. As dificuldades identificadas nesse sentido relacionavam-se com: a) limitações em termos económicos que afectavam os orçamentos e os salários do pessoal administrativo; b) a deficiente preparação técnica do pessoal; c) sistemas educativos obsoletos e inadequados; d) interferências políticas na administração; e) legislação inadequada e pouco flexível. Dez anos mais tarde, no Seminário Ibero-Americano de Administração Educativa, realizado em Madrid, a situação não tinha

nesse período e os estudos de Aukrust sobre o desenvolvimento económico da Noruega, segundo o qual o capital humano, o investimento na educação, teriam sido os factores que mais directamente contribuíram para o crescimento do PIB do país nos anos cinquenta.

³⁷ Em França apenas nos finais dos anos 60 e inícios de 70 foram introduzidos os aspectos qualitativos na planificação educativa. Na Espanha, as importantes mudanças no sistema educativo e na sua administração surgiram apenas com a Lei Geral da Educação, promulgada em Agosto de 1970, na sequência das propostas da revisão do sistema educativo reunidas no Livro Branco de 1968 elaborado por uma comissão de peritos (Puelles, 1987b: 213).

melhorado e, de entre as causas da inadequação da Administração da Educação às exigências dos sistemas educativos, eram apontadas limitações e insuficiências a nível da própria administração que devido à sua inflexibilidade, instabilidade e fraca qualificação dos seus recursos humanos não conseguia adaptar-se às novas exigências da sociedade (Puelles Benítez, 1987: 61).

A administração da educação apresenta ainda hoje em muitos países limitações muito idênticas. No caso concreto da Guiné-Bissau, como veremos mais adiante, a situação actual da administração educativa pode ser comparada com a dos anos sessenta nos países referidos. Não se pode portanto falar ainda de uma teoria da administração educativa devido fundamentalmente à dificuldade da administração se constituir como organização ao serviço da política educativa.

Enquanto organização, a administração educativa encontra-se ainda envolta em acesos debates, designadamente sobre a centralização e descentralização; sobre a distribuição territorial de competências; a organização em áreas, ramos de actividade e a departamentalização e delegação que estão relacionadas com a distribuição da autoridade e das responsabilidades, tanto no plano territorial como ao nível dos departamentos. Enquanto isso, acentuam-se, por outro lado, as tendências de limitar a organização da Administração da Educação aos organigramas dos ministérios da educação ou a reformas administrativas circunscritas muitas vezes a meras mudanças de designação de estruturas. Os efeitos dessas tentativas têm tornando ainda mais complexa e confusa a situação do ponto de vista da administração da educação, relegando para outros planos questões básicas, como recursos educativos, recursos humanos, melhoria dos canais de informação e divulgação de experiências educativas e outras que poderiam contribuir para uma melhor adequação da administração da educação (idem).

Como em qualquer organização, a Administração da Educação, segundo Dacal (1986), organiza-se em três subsistemas básicos:

- a. Subsistema decisional, apoiada por estruturas de carácter consultivo e assessoria;
- b. Subsistema de controlo, parte do subsistema decisional, geralmente colocado fora dele;

- c. Subsistema operativo que integra unidades operativas que executam os planos e programas.

2.2 Administração educativa como processo: funções da administração educativa

A definição e a caracterização das funções da administração educativa carecem ainda de consenso de ordem científica e técnica. Se é mais fácil obter um consenso em torno dos actos ou técnicas administrativas, que são muito próximas em todos os âmbitos administrativos, em relação às tarefas ou operações que dão corpo às funções administrativas da educação, a situação é mais complexa. Essas operações assumem formas distintas e estão sujeitas a diversos padrões práticos e à polissemia. São, por outro lado, influenciadas por uma série de factores ambientais, de natureza económica, tecnológica, social, política e ética que caracterizam os diferentes ambientes em que se desenvolvem (Gómez e Jiménez, 1992: 37).

Esta complexidade explica as dificuldades encontradas nas tentativas de definição das funções específicas da administração educativa, sobretudo porque eram feitas sem considerar os âmbitos de actuação da educação, sem tomar em conta as suas particularidades enquanto organização (Fayol, 1916). Algumas dessas tentativas foram baseadas no acrónimo de Luther Gulik (1939) POSDCORB (Planificar, Organizar, Seleccionar, Dirigir, Coordenar, Informar e Orçamentar), inspirado nas funções definidas por Fayol.

Gómez, Bezares e Jiménez Eguizábal consideram que é indispensável partir do que é específico de cada organização, do que a distingue das outras, para definir com clareza as suas funções específicas. É, nesta lógica, que propõem como funções próprias da administração educativa as seguintes:

- a. Adopção de decisões relativas aos objectivos do sistema educativo e assessoramento do poder político na sua fixação, com base no conhecimento e domínio dos princípios e técnicas básicas da administração;
- b. Planificação e organização do sistema educativo, bem como a sua projecção social, tendo sempre presente o carácter contingente da administração;

- c. Gestão dos fundos públicos afectos ao sistema educativo;
- d. Funções informativas e de controlo;
- e. Investigação e inovação educativas;
- f. Direcção, abrangendo todo o processo de gestão e os sectores de administração: planificação, gestão do pessoal, administração de recursos (1992: 40).

Para Puelles Benítez (1996), as funções da administração educativa visam:

- a. Garantir a unidade básica do sistema educativo, através de: i) fixação dos níveis, ciclos e etapas que o integram;
- b. Estabelecer condições de acesso aos diferentes níveis de ensino;
- c. Regulamentar as condições para a obtenção de títulos e de outros produtos;
- d. Garantir o mínimo de qualidade na prestação de serviço educativo, com base na aplicação efectiva do princípio de igualdade de oportunidades;
- e. Prestar assistência às escolas, principalmente no domínio da informação;
- f. Facilitar o inter-relacionamento entre as instituições escolares e, entre estas e os centros de investigação e as inovações educativas (Puelles Benítez: 1996:259-263).

De acordo com Dacal (1986), são funções específicas da Administração da Educação as seguintes:

- a. Adopção de decisões relativas à direcção e orientação do sistema escolar;
- b. Transformação dos planos em processos de trabalho que permitam a consecução dos objectivos pretendidos;
- c. Garantia dos recursos de que necessitam tanto a Administração da Educação como o sistema escolar para realizarem o seu trabalho.

Considero que as funções básicas da administração da educação estarão necessariamente ligadas à natureza dos objectivos educativos estabelecidos num determinado momento para um país concreto. Porém, por mais variados que esses objectivos possam ser, a administração da educação terá sempre que desempenhar algumas funções muito próprias de qualquer administração, embora, como uma organização específica, tenha as suas funções específicas. É nesta perspectiva que considero ainda válidas para o domínio da educação, as funções definidas por Fayol (planificação, organização, direcção, coordenação e controlo). Por isso, tomarei essas funções como básicas e nelas introduzirei alguns contributos, designadamente de Dacal (1986), Benítez (1987) e UNESCO, quanto a mim facilmente integráveis.

a) Planificação. A tarefa de planificar parte de um conhecimento profundo da realidade presente, toma em consideração certas variáveis tendenciais e projecta uma via para a realização dos objectivos da organização. Planifica-se em todos os níveis da organização. Na educação, a planificação é hoje uma tarefa fundamental tendo em conta as frequentes mudanças dos sistemas educativos. Planificar no sistema educativo significa prever as necessidades e determinar de forma clara e concreta os objectivos e metas educativos, bem como as actividades que garantirão o seu alcance e os recursos necessários à realização dessas actividades. Isto implica também dados precisos sobre o momento em que serão obtidos esses recursos e sua distribuição pelos níveis de ensino.

Na planificação da educação, um primeiro passo decisivo é a definição dos fins e objectivos da educação. Se no contexto das organizações privadas esta questão pode ser facilmente resolvida pela cúpula, no contexto da administração educativa, parte da administração pública, surgem geralmente dois problemas: i) a definição dos fins é geralmente tarefa dos poderes políticos; ii) a definição dos objectivos é uma tarefa específica da Administração da Educação que requer uma colaboração estreita entre os administradores da educação e os políticos.

Os fins da educação³⁸ são fixados na globalidade pela Constituição do país, com base em valores comuns, resultantes de uma historicidade concreta e de peculiaridades de

³⁸ Os programas dos partidos políticos reflectem as diversas formas de interpretar esses fins, dentro dos limites permitidos pela Constituição.

cada cultura. Os objectivos, como linhas de acção, para a concretização dos fins educativos, são definidos pela Administração da Educação³⁹ e exigem dela capacidade para estabelecer os requisitos instrutivos precisos visando a resposta à procura social do ensino. A articulação prática entre estes dois níveis de intervenção administrativa torna-se difícil pois é frequente haver uma certa sobreposição do político, da política, à administração, uma politização de toda a administração, factos que tornam difícil e por vezes inviável a planificação em determinados contextos (Puelles Benítez, 1987).

Na planificação da educação há dois subsistemas que se especializaram: o da planificação e organização do ensino e o da planificação das ofertas escolares ou da estrutura escolar. 1) Através do *Subsistema da Planificação e Organização do Ensino*, a Administração da Educação: i) fixa os planos de estudos e programas de ensino, que incluem geralmente as directrizes e orientações relativas a métodos de ensino, recursos didácticos, organização, procedimentos e critérios de avaliação; ii) regula a actividade das instituições educativas no contexto da rede escolar e toda a organização e funcionamento do sistema escolar. 2) Por intermédio da *Planificação das Ofertas Escolares*, a Administração da Educação tenta ajustar a procura social da educação com as ofertas quantitativas e qualitativas ao nível do sistema escolar (Dacal, 1986).

A planificação será retomada mais à frente enquanto domínio da Administração Educativa.

b) *Organização*⁴⁰. Enquanto função da administração, a organização consiste em definir estruturas, distribuir responsabilidades, estabelecer os circuitos de informação, os esquemas de relacionamento tanto vertical (direcção) como horizontal (coordenação). É uma condição para a realização de qualquer actividade.

³⁹ Na concretização dessa função, a Administração Educativa depara-se geralmente com três grandes problemas: i) os ambiciosos objectivos (por vezes até contraditórios) atribuídos aos sistemas educativos, que pouco têm a ver com as realidades concretas dos países, em termos dos seus recursos, humanos e financeiros, geralmente limitados e com a debilidade das estruturas educativas e as características e potencialidades, em geral, do país; ii) a limitação da administração educativa a questões meramente quantitativas e de rotina; iii) as forças sociais, internas e externas ao sistema educativo geram conflitos de natureza vária que as estratégias de planificação não conseguem ultrapassar (Gómez e Jiménez, 1992: 40).

⁴⁰ O vocábulo tem vários sentidos: i) organização como função da administração que engloba todas as outras funções; ii) organização enquanto representação de uma estrutura; iii) organização como disciplina que estuda e analisa as relações formais e informais de uma organização (estrutura).

c) *Direcção*. É uma função presente em qualquer organização ou agrupamento de pessoas, por mais simples que sejam, desde de que sejam visados objectivos. É uma função transversal. A função directiva deixando de ser rígida, autoritária, passou a ser uma tarefa colegial e de cooperação, revestindo-se de novas características, como sejam a orientação, a informação, a motivação e a liderança.

d) *Coordenação*. Existem divergências em torno desta função considerada por muitos algo que existe em todos os níveis da organização e em todas as funções. Para H. Koontz e Cyril O'Donnell (1986) é a essência da administração, por permitir a consecução das metas, a principal razão de ser da administração. A coordenação, segundo os mesmos autores, torna-se mais efectiva quando os indivíduos implicados na organização têm consciência da forma como as suas actividades contribuem para o alcance dos objectivos da organização. Este requisito pressupõe um conhecimento e entendimento desses objectivos, não só pelos chefes, como também por todos os subordinados, implicando, em última instância, uma clara definição dos objectivos da organização e sua divulgação entre todos os elementos.

e) *Controlo*. Esta função visa hoje a introdução de medidas correctivas nas organizações, perdendo a função punitiva do passado. O controlo permite a comparação entre os objectivos fixados e os resultados obtidos; assegura a re-alimentação de toda a organização e o ajuste contínuo aos seus objectivos (H. Koontz e Cyril O'Donnell, 1986). Na educação, o controlo está muito ligado à informação, à tomada de decisões. Existem por isso dois níveis de controlo. O primeiro é assegurado pela Inspeção Escolar que tem, geralmente, um carácter externo, uma vez que actua sobre o conjunto do sistema escolar e, consequentemente, da Administração da Educação. O segundo, Inspeção de Serviços, é de carácter interno por actuar sobre órgãos e pessoas que formam parte da Administração da Educação.

2.3. Níveis de Administração da Educação

As acções da Administração da Educação processam-se em quatro níveis de decisão com características e funções bem específicas, mas que se complementam e se encontram em permanente articulação, numa dinâmica susceptível de ser afectada por factores ambientais de natureza social, política, económica e cultural. São os níveis: a) Estado/Nação; b) Governo/Poder Executivo; c) Nível Regional e Local; d) Administração Escolar (Garcia Hoz, 1987; Puelles Benítez, 1987).

2.3.1. Nível Estado/Nação

Nas sociedades democráticas, a política desenvolvida num Estado é legitimada por um processo democrático. Aos órgãos do poder do Estado democraticamente eleitos compete definir os fins da educação, estabelecer as grandes linhas de orientação da política educativa fixadas, regra geral, na Constituição do País. É ao Poder Legislativo, representado pelos Parlamentos, que compete aprovar as leis que regem a educação, sem que a iniciativa tenha que ser necessariamente sua. Este é o nível político de administração cuja competência abrange a totalidade do país. Actua através do Governo, constituído por vários órgãos responsáveis pelos diferentes sectores da vida do país, que, por sua vez, possuem estruturas em todo o país.

2.3.2. Nível Governo/Poder Executivo

Ao Poder Executivo representado por políticos e pela administração cabe a responsabilidade de um conjunto de acções visando satisfazer as necessidades educativas impostas pela dimensão pública da educação. Essas acções consistem, em primeiro lugar, na tradução dos fins e das linhas políticas gerais fixadas pela Constituição em matéria de educação, em objectivos, metas e acções, para que correspondam a um sistema educativo legal, com uma determinada estrutura e a um sistema escolar capaz de contribuir para o alcance desses mesmos fins, tendo sempre presentes todas as características, realidades e potencialidades do país.

O Poder Executivo ocupa-se da administração da educação institucionalmente organizada. Tem a competência de elaborar propostas de leis básicas e submetê-las à aprovação da Assembleia; publicar decretos, despachos e instruções de carácter prescritivo, visando o funcionamento e o controlo do processo educativo. Todos estes instrumentos podem, por iniciativa do Poder Executivo, ser constantemente actualizados de acordo com as necessidades de uma melhor adequação da educação, do sistema educativo e sua administração aos seus contextos e aos fins educacionais.

A esse nível, a Administração da Educação, como a mais importante tutela das instituições educativas, deve garantir a distribuição equilibrada dos serviços e apoios educativos em todo o território nacional para que todos os cidadãos possam ter acesso e sucesso, em igualdade de oportunidades, desenvolvendo maiores esforços em relação às zonas mais críticas, sobretudo quando as iniciativas privadas se revelarem pouco prováveis. Por isso, cabe-lhe a responsabilidade de planificar a educação institucionalizada, garantir efectividade do direito à educação, organizar a prestação do serviço educativo, de acordo com o modelo político adoptado; inspeccionar e avaliar o sistema educativo, produzir informações periódicas sobre o seu funcionamento para apreciação dos poderes públicos e forças políticas – em suma prestar contas (Garcia Hoz, 1987: 325-341).

A Administração da Educação conta geralmente com organizações formais de nível nacional, central, com traços hoje muito comuns – os Ministérios da Educação –, mas também com estruturas regionais e locais, cujas designações e organizações variam de país para país (idem).

Ministério da Educação – A organização dos Ministérios, como parte da organização da Administração da Educação, afigura-se no contexto da Administração da Educação uma tarefa importante e decisiva para a concretização das políticas educativas e para a gestão eficaz dos recursos humanos, materiais, financeiros, de proveniência nacional ou estrangeira. Embora nem sempre tomado em devida conta, os ministérios da educação possuem um conjunto de características e funções combinadas de forma única

comparativamente a outras instituições nacionais (Sack, 1997: 19). Françoise Caillods⁴¹, recorda as seguintes:

- a. A responsabilidade pela educação, formação e socialização das crianças e pelas políticas e condições objectivas de formação e integração socio-profissional dos jovens. Essas funções são exercidas sob fortes e constantes pressões dos pais e da sociedade;
- b. São, de uma forma geral, as maiores “empresas” de um país e geram o maior volume salarial nacional, facto que os faz lidar com complexas situações ao nível da administração e gestão dos recursos;
- c. Gerem, em muitos países, o orçamento mais vulnerável, instável e de difícil programação. São orçamentos geralmente exíguos e diminutos em relação à complexidade e extensão das necessidades que devem satisfazer. Essas características exigem uma preparação cuidadosa e rigorosa dos orçamentos da educação, uma clara definição e hierarquização das prioridades e sobretudo uma grande capacidade e competência de gestão e execução. Paradoxalmente, os ministérios apresentam de uma forma geral, uma fraca capacidade técnica nesses domínios;
- d. No campo da construção, manutenção e gestão de imóveis, os ministérios são envolvidos em acções que abrangem todo o território nacional e geram um número importante de imóveis.
- e. Recolhem, tratam e gerem informações díspares, abundantes e complexas indispensáveis ao desempenho das suas funções.

A complexidade dessas funções faz com que os ministérios de educação tenham que recorrer frequentemente a regras, procedimentos e a uma legislação (nem sempre adequada e actualizada) abrangendo os direitos e deveres dos principais actores, designadamente, alunos, professores e pais. Porém, são estes expedientes que os tornam mais vulneráveis

⁴¹ Prefaciando a obra de Richard Sack e Mahieddine Saidi, intitulada: *Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères de l'éducation: audit de la gestion des ministères de l'éducation*, Françoise Caillods sublinha a importância dos ministérios da educação, afirmando que as suas limitações técnicas explicam os insucessos de muitos programas, políticas e reformas no domínio da educação.

face à burocracia e a outros males da administração pública. São ainda confrontados com a necessidade de tomadas de decisões com efeitos a curto, médio e longo prazo.

Para se situarem à altura das exigências destas funções, os ministérios devem, no mínimo, reunir as seguintes condições: i) gozar de uma certa estabilidade; ii) possuir competências nos domínios de planeamento, gestão e administração; iii) ter um elevado grau de flexibilidade e de adaptabilidade para uma melhor capacidade de resposta às mais diversas situações e necessidades educacionais dos cidadãos; iv) ser capaz de se auto-avaliar e de traçar as linhas mais adequadas de actuação; v) contar com meios humanos, materiais e financeiros disponíveis e garantidos a curto, médio e longo prazo. Estas condições nem sempre são acessíveis aos países mais frágeis do ponto de vista económico e financeiro.

Por outro lado, devido à complexidade e abrangência das suas funções e ao facto das suas decisões não produzirem efeitos imediatos, os ministérios de educação são, nesses países e em muitos outros, as instituições governamentais mais frágeis, mais instáveis e vulneráveis perante as medidas de restrição orçamental. São também as instituições do governo mais expostas a confrontações sociais e políticas. Estes factores impedem o seu normal funcionamento, a sua adaptação às transformações que se operam nas sociedades – o que contribui, não raras vezes, para a sua estagnação. Todas estas circunstâncias desfavoráveis fazem com que os ministérios de educação apresentem, em muitos contextos: a) estruturas complexas e desarticuladas; b) morosidade na actuação dos seus departamentos; c) métodos de gestão desajustados e ultrapassados; d) um pessoal sem preparação específica para administração e gestão, geralmente recrutado de entre os docentes; e) uma insuficiência crónica em matéria de comunicação, tratamento, circulação e utilização de informações necessárias a uma gestão eficaz e eficiente (Sack: 1997).

Os ministérios de educação para cumprirem a sua missão devem ser repensados em termos de organização e funcionamento. Na minha opinião, há três elementos-chave que devem nortear a organização de um ministério de educação:

O primeiro está relacionado com a *capacidade de formular políticas educativas* adequadas ao contexto socio-económico em que se desenvolve, em estreita coordenação

com todas as suas estruturas administrativas. Uma decisão política para ser forte, coerente e viável, deve no mínimo ser preparada com apoios técnico e administrativo adequados.

O segundo relaciona-se com a *capacidade de implementar as políticas definidas*, de obter resultados cujos impactos atestam, em última análise, a sua eficiência, eficácia, bem como a sustentabilidade da sua política.

O terceiro refere-se à sua *capacidade de monitorar e avaliar os resultados* de uma política e de introduzir as correcções que se revelarem pertinentes.

2.3.3 Nível Regional e Local

Para que a educação possa realmente chegar a todos os níveis é condição que os Estados e Governos contem cada vez mais com grupos e estruturas sociais locais capazes de compartilhar na concretização da educação pública. Em muitos países as autarquias estão a assumir cada vez mais algumas das competências ou capacidades que eram prerrogativas únicas do Estado. Esse processo de autonomia está a ser reflectido nas funções de iniciativa e responsabilidade desses níveis de administração que actuam, em muitos domínios, de forma distinta em relação ao Estado. Trata-se de uma actuação que transcende a simples delegação de poderes (Sack, 1997).

Esses níveis de administração constituem uma rede de unidades de gestão administrativa e técnica cujas competências variam de acordo com o grau de centralização ou descentralização das estruturas centrais de que dependem. Elas são por vezes a representação local da administração central com competências nos mesmos domínios de gestão dos recursos humanos, recursos financeiros, recursos técnicos e materiais, inspecção educativa, bem como serviços gerais (Dacal, 1986).

2.3.4 Os Estabelecimentos de Ensino

Os estabelecimentos de ensino constituem a base do sistema educativo e da sua administração, para além de serem lugares onde é feita a organização efectiva do processo de ensino-aprendizagem do aluno e em que acontece a concretização prática da política

educativa. Os estabelecimentos de ensino representam o sistema operativo do sistema escolar responsável pela transformação dos objectivos da educação escolar em resultados.

Em qualquer sistema educativo existem vários estabelecimentos de ensino, para diferentes níveis e com diferentes organizações e modos de funcionamento. Porém, cumprem algumas tarefas comuns: i) todos organizam o processo educativo destinado a uma pluralidade de alunos; ii) em todos é exigida uma coordenação na intervenção dos professores; iii) todos os estabelecimentos escolares estão inseridos num contexto social com influências determinantes no desenvolvimento do processo educativo (UNESCO, 1988).

Organizados em rede, com limites muito variados de autonomia, os estabelecimentos de ensino funcionam sob a direcção e coordenação da Administração da Educação que, como já se referiu, fixa os objectivos, os conteúdos e as condições básicas para o seu funcionamento (Dacal, 1986).

A eficácia desses estabelecimentos depende de muitos factores, de entre eles se destacam, pela sua importância decisiva, a existência de um corpo docente competente e de uma organização e administração própria.

Enquanto subsistemas da organização da Administração Educativa, cada estabelecimento de ensino deve dispor: i) de órgãos responsáveis pelas decisões (de carácter individual ou colectivo); ii) de uma estrutura operativa responsável pela organização e concretização do processo ensino-aprendizagem que integra professores e alunos; iii) de uma estrutura de apoio com funções variáveis, designadamente nos domínios de administração, assessoramento, estudo, angariação de recursos, etc. (idem).

A necessidade de centros de poderes intermédios torna-se uma condição indispensável para garantir o direito à educação a todos os cidadãos, no contexto de uma política educativa que deve ser concretizada em condições diferenciadas e através de instituições mais próximas das realidades dos cidadãos. Essa necessidade só poderá ser atendida em condições de unidade e articulação entre os diferentes níveis da Administração da Educação. Aliás, o sucesso das políticas e acções educativas reside, fundamentalmente, na forma como se articulam e se complementam esses níveis de responsabilidade da Administração da Educação num país, uma vez que, em condições actuais e com o nível de

complexificação da educação e de desenvolvimento das tecnologias da informação, nenhum deles pode considerar-se detentor do monopólio da Administração Educativa (Garcia Hoz, 1987: 328).

3. Problemas e Perspectivas da Administração da Educação

3.1. Problemas actuais

A Administração da Educação enfrenta hoje algumas barreiras que a impedem de responder de forma rápida e adequada aos crescentes desafios que lhe são impostos e, conseqüentemente, de se desenvolver e fortalecer. Com base nos trabalhos de Puelles Benítez (1986) e Hallak (1990), essas barreiras podem ser resumidas como se segue.

- a) As estruturas actuais da Administração da Educação, herança de um passado recente, já não correspondem, em muitos países, à complexidade dos sistemas educativos que possuem. Nas situações em que houve tentativas de adequação, as mudanças introduzidas na administração não foram traduzidas na definição e organização das estruturas de apoio. Assim, em muitos contextos, os ministérios da educação, como estruturas importantes e decisivas na organização e funcionamento da Administração, continuam a enfrentar dificuldades em matéria de definição das competências ao nível das suas estruturas centrais, regionais e locais. Este facto tem dificultado tanto a articulação entre as estruturas internas dos ministérios, afectando o seu funcionamento e rendimento, como a articulação entre estes ministérios e outros ministérios de outras áreas de desenvolvimento do país.
- b) No domínio dos recursos humanos, as limitações devem-se, em alguns contextos, à falta de estruturas para a formação de recursos para a administração da educação. As vezes, é o próprio conceito de recursos para administração da educação que não é suficientemente esclarecido, sendo limitado apenas aos docentes. Por outro lado, continua a ser prática o recrutamento dos administradores da educação no seio dos docentes muitos dos quais chegam a ocupar lugares-chave sem informação, experiência ou mesmo preparação para tal.
- c) Tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento, os sistemas de informação e comunicação são lentos. Este facto faz com que os administradores raras vezes consigam ter acesso a dados que lhes são necessários. Por isso, dificilmente conseguem assegurar a supervisão dos sistemas educativos que facilmente enveredam por rotinas que impedem a inovação e as iniciativas, facto

que leva a disfunções e à instalação de um clima desmotivador para novos recursos humanos (Pulelles Benítez, 1986).

- d) Os orçamentos para as despesas de funcionamento e de investimento são, regra geral, exíguos situando-se muito aquém da crescente procura social da educação. A situação é por vezes agravada por crises económicas que levam a restrições orçamentais, afectando profundamente os recursos das administrações educativas de certos países, principalmente, os menos desenvolvidos. Certas verbas para o funcionamento dos sistemas educativos tornaram-se irrisórias para certas componentes indispensáveis, como transportes, equipamento, material de expediente e manutenção. Os baixos salários praticados tanto ao nível do pessoal docente como da administração são uma outra consequência dessas limitações. Os Ministérios da Educação são, em muitos países, cada vez mais dependes de financiamentos suplementares internos e de ajudas e financiamentos externos. Esta situação é agravada pela inexistência de diálogo entre a Administração da Educação e as estruturas de planificação do orçamento geral do país.
- e) A subordinação completa da Administração da Educação às influências políticas dominantes é ainda uma prática em muitos países em desenvolvimento. Essa subordinação, para além de ter reflexos negativos sobre algumas componentes do sistema educativo e sobre a política educativa em geral, gera instabilidades institucionais por provocar mudanças constantes de ministros e seus colaboradores directos, dando azo a descontinuidades e incoerências nas políticas, planos e programas de âmbitos local e nacional.
- f) As insuficiências na legislação do sector da educação e ou a rigidez das leis têm-se constituído num dos maiores obstáculos à adequação da educação às mudanças que se operam na sociedade em geral e no contexto da própria educação.
- g) A Administração da Educação é ainda vítima de desarticulações e de bloqueios originados por políticas educativas incoerentes e por sistemas educativos desajustados aos contextos nacionais e aos programas de desenvolvimento (Puelles Benítez, 1986: 55-65; Hallak, 1990: 291- 292).

3.1.1. Centralização e descentralização da Administração da Educação

Um outro problema que a Administração da Educação enfrenta é a tensão por vezes criada pela necessidade de ter que optar entre a centralização e a descentralização dos seus serviços. Trata-se de uma decisão importante com implicações directas sobre a sua estrutura orgânica e sobre o seu funcionamento. Por outro lado, constitui hoje um dos elementos fundamentais na implementação de políticas educativas de muitos países. Por isso, dedico-lhe uma certa atenção.

Em termos de Administração da Educação é corrente distinguir dois modelos básicos: o modelo centralizado e o modelo descentralizado. No *modelo centralizado* de administração o poder de decisão pertence ao nível central, sem praticamente qualquer participação das autoridades dos níveis regional e local. A estrutura geralmente adoptada parte do centro, é piramidal e os restantes níveis são de pura execução (Puelles Benítez, 1986: 75).

No *modelo descentralizado* o poder de decisão é partilhado com todos os níveis da organização, com a comunidade local e as escolas gozam a de gozarem de uma ampla autonomia. Neste modelo, as estruturas centrais têm funções mais gerais relacionadas com o planeamento, a coordenação, a distribuição de recursos (idem).

Qualquer um destes modelos pode apresentar vantagens ou desvantagens políticas consoante as realidades e contextos em que são aplicados. Sustenta-se, por exemplo, que a descentralização, em termos de vantagens políticas, pode reforçar a democracia ao mudar o centro de decisão para os órgãos regionais ou locais democraticamente eleitos, proporcionando condições para uma participação popular mais directa. Do ponto de vista da eficiência, a descentralização conduziria ao descongestionamento do poder central tornando-o mais disponível para melhor se ocupar dos assuntos gerais mais importantes e proporcionaria aos órgãos locais e regionais a oportunidade para se debruçarem sobre questões que lhes são mais próximas e para as quais dispõem de conhecimentos mais profundos e, conseqüentemente, de soluções mais duradouras.

Mas, por outro lado, há autores que defendem que a descentralização pode contribuir para exacerbar o sentimento particularista, regionalista, em detrimento do nacional e dos interesses gerais, o que contraria a necessidade dos Estados cultivarem um mínimo de

uniformidade que só se consegue com uma centralização das questões comuns a toda a nação. A descentralização pode ser influenciada negativamente pelo seu meio ambiente: as relações pessoais, as influências dos grupos de pressão podem dificultar e, até mesmo, bloquear a tomada de certas decisões, revelando-se, nestes casos, mais adequadas as decisões centrais que podem ser nestas circunstâncias mais objectivas e imparciais. A descentralização pode, em circunstância de um poder central débil, agravar as desigualdades sociais já existentes. Foram já identificados vários exemplos dessas situações na América Latina (Delors, 1996: 181). Experiências colhidas ao nível de certos países industrializados provam que a descentralização tem maiores probabilidades de sucesso em condições de uma administração central forte que possa sustentar e regular o processo. É com base nesta mesma lógica que alguns defendem um sistema fortemente centralizado nos países mais pobres, com uma administração débil, para permitir a criação gradual de condições para a descentralização. A descentralização tem custos geralmente elevados, pelo menos na sua fase inicial.

A descentralização pode também comportar riscos que põem em causa a sua própria sustentabilidade. Ela pode encobrir políticas e tendências de recentração em benefício do poder central, disfarçadas sob várias formas: orientações e recomendações políticas, avaliação, pressões sobre as estruturas periféricas, etc. (Fernández, 1999: 162).

Não existem modelos puros, universalmente válidos, nem em termos de descentralização, nem de centralização. Os modelos centralizados admitem medidas de delegação ou desconcentração de poderes. Da mesma forma, os descentralizados podem introduzir medidas de planificação, coordenação ou supervisão para corrigir as dispersões que podem ocorrer nessas circunstâncias. Caminha-se hoje para sistemas *híbridos* (Hallak, 1990) em certos contextos educativos de tradições, tanto centralizadas, como descentralizadas.

Todavia, a tensão centralização/descentralização é ainda uma constante nas administrações. Pode-se até afirmar que não existem ainda dados convincentes que possam categoricamente provar a supremacia de um sobre outro, muito embora seja hoje bem visível a opção pelos modelos descentralizados.

A nível da educação, a opção pela descentralização passou a ser uma prioridade internacional e, por vezes, até uma imposição. São fortes os argumentos a favor de uma transferência de responsabilidades para os níveis regional e local, como forma de melhorar a qualidade das decisões, de elevar o sentido de responsabilidade individual e colectiva. Mas para que isso não passe de uma teoria, de puras intenções políticas, é necessário que o Governo crie efectivamente este espaço de tomada de decisões e conceda às escolas a autonomia necessária para que possa gerir pelo menos parte dos recursos, cultivar o diálogo e a concertação, como condições para a democracia (Delors, 1996: 180).

A descentralização visa, portanto, a deslocação de responsabilidades, a transferência do poder de decisão de um determinado lugar ou num dado nível de instâncias educativas para outro nível. Implica a cedência do poder de decisão ou parte dele, a autonomia na tomada de decisão e na sua execução, a assunção consciente de obrigações e responsabilidades, visando ao mesmo tempo, eficiência técnica e política nas variadas formas organizativas de que se reveste (MCGinn e Welsh, 1999:17-19).

Em termos geográficos e políticos, o poder pode ser partilhado com outros níveis da mesma administração, designadamente com entidades autónomas, regionais, locais ou municipais, que representam níveis diferentes de exigência, implicando, em todas estas situações, o poder de decisão e de execução. Podem, portanto, existir vários modelos de descentralização resultantes das diferentes formas de organização do poder de decisão (idem).

Formas de distribuição do poder

A descentralização ao nível da educação pode ser concretizada através de quatro formas territoriais de distribuição do poder: a *desconcentração*, a *delegação de poderes*, a *descentralização* e a *privatização*.

Através da *desconcentração* (uma forma de descentralização geográfica) uma administração centralizada pode atribuir voluntariamente determinadas competências ou funções a outros órgãos que não ocupam a cúpula da hierarquia administrativa, com os quais mantém uma relação de dependência hierárquica mais ou menos intensa. Por razões

de eficácia administrativa, são transferidas algumas tarefas a unidades hierarquicamente inferiores às quais é conferida capacidade para solução local de certos assuntos, mas sem capacidade para decidir (Mur, 1993: 43-44). Para desconcentrar é necessário que existam delegações territoriais. Por exemplo, o Ministério da Educação pode criar serviços regionais que se encarreguem dos exames nas regiões. A desconcentração desloca a autoridade no que respeita a aplicação das normas, mas não no tocante à sua elaboração que pressupõe decisões. A desconcentração implica a atribuição de competências por norma jurídica. Actua-se, nestas circunstâncias, com competência própria.

A *delegação de poderes* é uma prática corrente nas administrações centralizadas. Através dela, um organismo nacional cede a outro hierarquicamente subordinado, dentro do mesmo nível, a faculdade de exercer parte das suas funções. Actua-se com competência alheia (Fernandez, 1999: 163).

A *descentralização*, como já se referiu, implica a cedência de parte do poder de decisão e autonomia na execução.

A *privatização* acontece quando um Governo contrata os serviços de entidades privadas para realizar funções públicas (McGinn e Welsh, 1999:18).

Rondinelli (1990:126) admite outras formas de descentralização: a *devolução*, que supõe a transferência da capacidade de decisão e de execução a organismos autónomos e a *regionalização*, que abarca não só as capacidades de decisão e execução, mas também a descentralização territorial.

Motivos e objectivos da descentralização

São vários os motivos que podem estar na base do processo de descentralização. Na educação recorre-se à descentralização quando há intenção de melhorar a gestão e a eficácia da educação e proporcionar uma maior participação dos cidadãos no processo educativo (Fernández, 1999: 167).

Na análise de vários projectos de reformas educativas, (McGinn e Welsh, 1999: 30), identificaram cinco objectivos em torno dos quais se situam as iniciativas de descentralização:

- a. Melhorar a educação;
- b. Melhorar o funcionamento dos sistemas educativos e sua eficácia interna e externa;
- c. Diversificar as fontes de financiamento e aumentar os créditos à educação;
- d. Beneficiar o governo central;
- e. Reforçar a capacidade das autoridades locais.

Competências exigidas para uma descentralização

A descentralização não deve ser tomada como um fim em si, mas como um meio para atingir objectivos. A sua viabilização requer algumas competências básicas. De acordo com os autores citados, essas competências assentam em quatro elementos básicos: i) disposições na Constituição do país que prevejam, autorizem e apoiem a descentralização; ii) leis reguladoras do processo, aprovadas pelo Parlamento; iii) pessoal (docentes, administrativos e outros) preparado para participar no processo e assumir a descentralização; iv) cidadãos com consciência clara das vantagens e desvantagens do processo.

Os autores explicam que entre estes quatro elementos desenvolvem-se interacções contínuas que criam um “campo magnético” em que se desenvolve a descentralização. As interacções desenvolvem-se entre: a) a Constituição e as regras (domínio jurídico); b) entre as regras e o pessoal (domínio administrativo); c) entre o pessoal e os cidadãos (domínio cívico); d) entre o cidadão e a Constituição (domínio político). A dinâmica dessas interacções permanentes cria um sistema que está em contínuo estado de desequilíbrio e reequilíbrio num esforço de adaptação aos objectivos da descentralização. Ao nível da Constituição, é necessário que as suas directivas autorizem e apoiem a descentralização. Ao nível das instituições, as leis aprovadas no Parlamento, por iniciativa, ou não, do governo, para apoio ao processo de descentralização, devem ser claras do ponto de vista do

conteúdo e dos centros de decisão. A descentralização pode ser lançada a partir de qualquer um destes elementos, desde que se tenha em conta a repercussão que produzirá noutros domínios e se esteja em condições de introduzir os ajustes que se revelarem necessários (McGinn e Welsh, 1999: 89-90).

Condições básicas para a descentralização

A complexidade do processo de descentralização e a necessidade de este ser preparado, adaptado e acompanhado, tornam-se evidentes. De uma forma global há duas condições básicas que devem ser reunidas para garantir a viabilidade e o sucesso de qualquer projecto de reforma, incluindo a descentralização: i) um clima político favorável e apoios políticos efectivos em favor das mudanças pretendidas; ii) capacidade e interesse dos actores⁴² para levarem o processo a bom termo (McGinn e Welsh, 1999).

O processo de descentralização exige outras condições que variam segundo a especificidade de cada situação. Em contextos de grandes disparidades culturais, de carência de recursos humanos, materiais e financeiros, a criação dessas condições torna-se complexa. Mas, o argumento impulsionador do processo de descentralização é o facto de qualquer organização poder ser melhor gerida quando os decisores se encontrarem o mais perto possível do local da acção. Porém, é imperativo que essa necessidade seja realmente sentida ao nível local e que existam, ou possam ser criadas, condições (humanas, materiais, financeiras, institucionais) que viabilizem a descentralização e mobilizem os apoios dos actores locais activos e intervenientes (idem).

É também fundamental saber distinguir o tipo de descentralização mais adequado aos objectivos educativos visados. As decisões a tomar devem, em primeiro lugar, respeitar as características do contexto em que o processo da descentralização decorrerá. Por outro

⁴² Para os autores citados, actores são todos os indivíduos ou agrupamentos interessados numa medida particular, nas suas implicações e que são afectados por ela. São actores potenciais todos os que estão ligados às diversas instituições locais, principalmente educativas, que podem ser afectados por medidas que determinem o centro de decisão da educação. Na educação, os actores potenciais ou passivos são tradicionalmente as associações dos pais dos alunos, as instituições de formação de professores, os sindicatos de professores, as empresas públicas, as editoras, as associações profissionais, os partidos políticos (McGinn e Welsh, 1999).

lado, o processo exige também a criação de condições favoráveis em cada nível de administração (central, regional e local).

Como em todas as questões educativas, não existem receitas prontas. Concordando com o relatório Delors (1996:180), defendo que, sendo tanto a descentralização como a centralização meios e instrumentos para melhorar a eficácia da Administração da Educação e não um fim em si, a opção por um ou outro modelo e a sua valorização ou eficácia terá que ser baseada necessariamente nas características do contexto social, cultural, económico, político e educativo em que será utilizado. Mas, a opção inicial por um modelo ou pela combinação dos dois pode também ser tomada tendo em conta as componentes do sistema, as prioridades e, sobretudo, as reais condições financeiras do sector. É importante lidar com estes modelos na óptica de uma certa flexibilidade, realismo e pragmatismo e, sobretudo, não perder de vista o objectivo final que é a melhoria da qualidade da educação, da eficácia e eficiência do sistema educativo.

Muitos países em desenvolvimento optaram pela descentralização por terem sido pressionados por agentes exteriores e não por terem visto nela alguma vantagem. Nestas condições, a descentralização pode agravar as assimetrias. Outros prosseguem a sua tradição centralizadora, sem contudo lançar um olhar para a possibilidade de combinação desses dois modelos em certas questões.

3.1.2. Algumas prioridades em matéria de descentralização da educação

Embora não existam receitas válidas para todos os contextos educativos, podem-se estabelecer algumas prioridades em matéria de descentralização, tendo em conta que se trata de um processo que pode ser gradual e faseado. Em certos países, as prioridades foram estabelecidas segundo níveis de ensino: básico, secundário, formação profissional e superior. Ao nível do ensino básico foram, por exemplo, privilegiados os domínios de: i) recrutamento de professores; ii) distribuição de manuais; iii) organização do ano escolar; iv) distribuição de edifícios escolares; v) organização e administração dos estabelecimentos escolares, incluindo a gestão dos fundos escolares com participação das associações de pais ou locais ou mediante atribuição dessa responsabilidade a estas últimas (Halak, 1990: 301).

Mas, essas prioridades só podem ser estabelecidas de forma realista num determinado contexto educacional em que deve ser tomada em consideração uma série de factores e visando objectivos concretos.

A este propósito, acho oportuno recorrer às categóricas afirmações de João Barroso, ao referir-se à metáfora que encerra o tema de seminário⁴³ sobre “Administração da Educação: os caminhos da descentralização”, realizado em Lisboa, em 1995:

“A descentralização não pode ser reduzida a normas ou decretos, nem pode ser vista de modo estático, unicamente como um conjunto de atribuições, competências e meios, legalmente consagrados que são transmitidos para níveis mais periféricos do sistema... A descentralização é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diferentes actores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do *‘local’*, *um lugar de negociação, uma instância de poder e um centro de decisão*... A descentralização é um *‘espaço’* muitas vezes sinuoso e acidentado, que implica *‘tempo’* para ser percorrido e que não constitui um *‘fim’* em si mesmo, mas antes um *meio* para atingirmos determinados objectivos...A *‘descentralização’* se faz *‘descentralizando’*, isto é conquistando autonomia e exercendo localmente o poder.... A descentralização *não é um processo linear*... admite variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações” (Barroso, 1996:10).

Estas afirmações dizem tudo e apontam os caminhos mais correctos de iniciar e conduzir um processo de descentralização. Constituem, por outro lado, um forte argumento para os países mais fracos se defenderem contra imposições e mesmo “agressões” do exterior, tendo em conta as suas incapacidades económicas para sustentarem as suas próprias políticas e projectos educativos. Para lá da vontade política de descentralizar o processo educativo, por melhores que sejam as intenções, estão as condições objectivas para a sua concretização em todos os níveis da administração e os objectivos educacionais que devem ser atingidos, que são, aliás, os que determinam os meios a utilizar. Sem competências específicas e sem interesse e implicação de todos os actores não há, como já se afirmou, nenhum processo de descentralização que possa alcançar resultados palpáveis, por mais avultados que sejam os meios postos à disposição.

⁴³ O seminário foi organizado pelo Fórum Português de Administração da Educação, criado em 1994. Os trabalhos decorreram na Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação de Lisboa, nos dias 13 e 14 de Outubro de 1995. Os temas apresentados e as conclusões foram organizados e publicados, em 1996 por João Barroso e João Pinhal, sob o título *A Administração da Educação: Os caminhos da descentralização*.

3.1.3. Regulação e privatização da educação

Em quase todos os contextos educativos levantam-se hoje problemas resultantes da necessidade de adequação tanto da oferta como da procura educativa à luz dos direitos conquistados pelos cidadãos e da dinâmica do desenvolvimento social, cultural e económico dos países. Na base deste movimento reivindicativo está a incapacidade cada vez mais notória do Estado em assumir e honrar, em certos contextos, os seus compromissos do ponto de vista da satisfação das crescentes necessidades, sobretudo educativas, criadas por uma série de factores gerados pelas exigências do século em que vivemos. Por outro lado, a debilidade das economias dos países mais pobres, a fragilidade dos seus sistemas educativos e a falta de recursos humanos competentes não só intensificaram essas reivindicações, que assumem diferentes formas e discursos⁴⁴, como desenvolveram movimentos quase paralelos visando encontrar alternativas (educativas) para colmatar as lacunas deixadas pela fragilidade dos respectivos Estados nos domínios da sua tradicional intervenção, em resposta à sua ineficácia.

Estas iniciativas/alternativas podem assumir formas variadas em muitos países em desenvolvimento. Em certos países africanos, essas iniciativas, que aparecem sob forma de escolas privadas e comunitárias⁴⁵, são encorajadas pelo próprio Estado e justificadas como contribuição à expansão da escolarização das crianças, com vista à generalização da educação de base, um objectivo ainda longe de ser atingido pela maioria desses países. À luz das famílias e das comunidades, a criação dessas escolas constitui um meio para suprir as insuficiências do Estado e uma forma de fugir às más condições que oferecem as escolas públicas. Os propósitos da qualidade da educação, da sua modernização ou melhorias de natureza pedagógica ou mesmo filosófica e cultural nem sempre são evidentes, por serem mais fortes os de ordem económica e financeira.

Estudos feitos por um colectivo de autores ligados ao Instituto Internacional de Planificação da Educação, em vários países africanos, revelam que estas iniciativas,

⁴⁴ Barroso (2003), na introdução da obra por ele organizada, intitulada *A Escola Pública – Regulação, Desregulação, Privarização*, distingue dois discursos radicais: a *dramatização da crise*, em que é fornecida uma visão catastrófica dos problemas e em que são sugeridas medidas radicais e a *diabolização* da mudança, que coloca sob suspeição qualquer tentativa de reforma na regulação e organização da escola.

⁴⁵ Na Guiné-Bissau essas iniciativas exprimem-se por um aumento significativo de escolas privadas, comunitárias e das denominadas escolas de auto-gestão. Abordarei este assunto mais adiante na apresentação da organização actual do sistema educativo.

paralelas aos sistemas educativos, exigem regulações ao nível das políticas educativas, no sentido do seu enquadramento e fortalecimento (administrativo e pedagógico); ao nível dos respectivos sistemas educativos, dos conteúdos, das metodologias de ensino e das próprias formas de organização e gestão de escolas⁴⁶. Exigem, por outro lado, uma melhor definição da identidade dessas escolas e sua melhor articulação com as escolas públicas, sem prejuízo da identidade de cada uma dessas escolas. De acordo com Barroso (2003:40), a regulação deve ser entendida mais como um processo complexo resultante da regulação das regulações do que a produção e aplicação mecânica de normas sobre a acção dos regulados. A regulação do sistema educativo deve ser encarada como um sistema de regulações.

Porém, um dos problemas que se levantam é precisamente a correcta definição das formas de regulação dessas situações, um processo muitas vezes confundido com produção de normas rígidas, com emanção do centro de orientações uniformizadoras que não tem em linha de conta a complexidade do sistema educativo, a diversidade dos interesses dos intervenientes e nem a valorização das suas contribuições no desenvolvimento do sistema educativo.

3.2. Adequação e modernização da Administração da Educação

De tudo o que ficou dito acerca dos problemas com que se confronta a Administração da Educação resulta evidente a necessidade da sua adequação e modernização, segundo os diferentes contextos. Trata-se de uma medida que terá que ser encarada, em qualquer contexto, como um processo contínuo e cauteloso que exige mudanças e ajustes progressivos na sua concepção, organização e funcionamento. É um processo que implica necessariamente a tomada em consideração de certos traços que ainda caracterizam a Administração da Educação: i) a persistência de divergências quanto aos modelos ou princípios teóricos gerais da Administração da Educação; ii) a Administração da Educação é ainda refém de certas técnicas importadas do sector

⁴⁶ Sobre este assunto podem ser consultadas as obras publicadas em Novembro de 2000 pelo Instituto de Planificação da Educação, em Paris, sob orientação de um colectivo de autores, de entre os quais K.K.Avidi Gbogbotchi, Kossi Emmanuel Gnossa, Raymond Djamé, Paul Esquieu, Daouda Diarra, Macaty Fal,

empresarial que não são próprias da natureza das suas funções; iii) existem vários modelos de Administração da Educação para responder às especificidades dos sistemas educativos; iv) a Administração da Educação é, como qualquer administração, contingente e situacional (Puelles Benítez, 1966: 62-63).

O processo de melhoria progressiva da Administração da Educação tem que ter como ponto de partida uma identidade própria e deve visar a construção de uma nova mentalidade administrativa e de modelos próprios. Terá que assumir uma posição de rotura face ao comodismo de importação e aplicação mecânica de modelos de outras realidades e lutar contra a falsa crença de modelos únicos.

As reformas terão que ser *modestas, progressivas e contínuas*, devendo ser evitadas medidas ambiciosas que envolvam somas avultadas. No processo terão que ser implicados, desde os primeiros momentos, todos os intervenientes, nos diferentes níveis. Se a administração implica, por sua natureza, a participação de pessoas pertencentes a uma determinada cultura e tradição do país, a sua reforma não pode processar-se sem essa participação. É com base nesse imperativo que devem ser estabelecidas as metas e que deve ser marcado o ritmo das mudanças. As mudanças de atitudes são por sua natureza lentas e algumas delas precisam de uma geração inteira para se consolidarem.

Contrariamente ao que é prática frequente, não são os avultados investimentos em meios humanos e materiais que garantem uma reforma duradoura e nem são as mudanças rápidas que asseguram o seu sucesso. Por outro lado, é importante reter que o funcionamento normal das instituições da educação, a sua estabilidade são elementos bem mais importantes que as grandes iniciativas de reforma, mal fundadas. Perante escolas fechadas ou sem equipamentos, alunos sem manuais, professores sem formação e sem salários, nenhuma política ou reforma pode ter sucesso. Por isso, segundo Hallak (1990: 294), as reformas para a melhoria da Administração da Educação, devem começar pela melhoria da gestão quotidiana. Segundo o autor, em condições de limitações de recursos, existem oito grandes tarefas diárias que podem ser executadas com eficácia para garantir essa rotina:

designadamente, nas obras: *Les Écoles d'initiative local au Togo*, *Les écoles communautaires de base du Senegal*, *Les écoles privées au Cameroun*.

- a. Fixar objectivos e definir programas de estudos;
- b. Organizar o ano e o calendário escolar;
- c. Estabelecer orçamentos e planos de financiamento;
- d. Garantir o recrutamento e a afectação de recursos humanos;
- e. Planificar a utilização dos espaços educativos;
- f. Gerir os fluxos de alunos e estudantes;
- g. Adquirir e distribuir (atempadamente) os materiais e equipamentos;
- h. Assegurar a avaliação dos resultados, tendo em conta o feedback.

Porém, adverte o autor, as estratégias a adoptar para melhorar estas tarefas devem ser definidas tendo em conta as estruturas administrativas existentes e a situação vigente, as medidas a adoptar e o tempo necessário para produzirem efeitos, por serem factores com forte influência sobre os resultados esperados.

Na perspectiva do mesmo autor, a modernização progressiva de uma administração requer cuidados e medidas prévias e constantes ao longo do processo. Como medidas prévias, impõe-se:

1) Um diagnóstico, o mais completo possível, do modo de funcionamento da administração de modo a permitir o conhecimento: i) da natureza das responsabilidades em matéria de gestão; ii) da forma como são tomadas as decisões no seu quotidiano; iii) da diferença entre os recursos humanos existentes e os que seriam efectivamente necessários, sobretudo nos níveis intermédios; iv) dos métodos utilizados para os expedientes; v) dos sinais de alerta e de feed-back utilizados para ajustar o funcionamento da Administração da Educação e prevenir os eventuais transtornos; vi) das medidas implícitas e explícitas de estímulo.

2) A administração deve dispor de informações fiáveis e oportunas para poder executar as mais simples acções, como sejam, a abertura do ano escolar, a organização das avaliações, o recrutamento e a afectação dos docentes, a preparação dos orçamentos, etc. A

falta destes dados é muitas vezes justificada por limitações em termos de recursos para o estabelecimento e funcionamento de um sistema de recolha, tratamento e divulgação de estatísticas. Outras vezes, as estatísticas são publicadas sob forma de um amontoado de dados sem nenhum tratamento, alegando-se a falta de recursos para recrutamento de técnicos na matéria. Porém esses custos são irrisórios quando são comparados com os prejuízos resultantes do mau funcionamento de um sistema educativo. Por isso, torna-se incontornável e justifica-se um redobrado esforço, de qualquer país, independentemente do seu nível de desenvolvimento, em dotar-se de um sistema, ainda que simples, de recolha e tratamento de dados estatísticos e sua difusão. Para isso, os meios informáticos hoje existentes e cada vez mais acessíveis podem dar um valioso contributo na concretização dessa necessidade (Hallak, 1990: 308).

3) A formação dos recursos necessários para responder à procura, numa perspectiva de longo alcance. Para o efeito, impõe-se o estabelecimento de um programa de longo prazo para a formação desses recursos, uma vez que um programa intensivo e de curto prazo poderia levar ao afastamento dos poucos recursos existentes, das suas funções, o que redundaria em elevados custos. Neste é também recomendada uma evolução gradual e segura.

4) A adopção de medidas visando a utilização racional das competências existentes e a solução de problemas gerados pela falta de motivação de todo o pessoal envolvido e não apenas dos professores. O autor aponta, nesse sentido, algumas dessas medidas, hoje bem conhecidas e cada vez mais frequentes nos diferentes níveis de administração, a começar pelo nível central: i) racionalização da utilização do pessoal em exercício; ii) identificação dos excedentes e *deficits* em cada unidade de administração; iii) definição das necessidades de formação e garantia de processos que possam conduzir à concretização, em serviço; iv) ensaio de novas formas de recrutamento e de colocação de professores com base nas suas competências e nos resultados obtidos; v) definição de um sistema de estímulos para melhorar a eficácia das intervenções (idem).

5) O apoio informático é hoje indispensável ao longo de todo o processo de modernização. A circulação correcta e atempada de informações, se é certo que não substitui as competências em matéria de gestão, facilita-as grandemente. Um administrador que disponha de uma rede eficaz de informação pode, facilmente, alargar o âmbito das suas

responsabilidades e garantir respostas rápidas e eficazes a uma série de problemas. A montagem desse apoio informático encontra hoje algumas condições favoráveis: a formação de operadores nesse domínio é geralmente curta, os equipamentos são cada vez mais acessíveis e requerem poucos investimentos para a sua manutenção.

6) O desenvolvimento de uma economia de escala afirma-se como uma necessidade imperiosa, sobretudo nos contextos em que são escassos os recursos. Ela pode ser concretizada em vários níveis, sendo destacar de os seguintes: i) a produção de manuais com utilização máxima dos recursos locais; ii) a distribuição dos materiais, utilizando os mesmos circuitos e colaborando com os distribuidores de outros produtos; iii) a formação de professores em centros para um conjunto de escolas; iv) a gestão do pessoal, desenvolvendo sinergias entre vários departamentos da administração pública; v) o recurso a terceiros para a concretização de certos serviços.

7) Estímulo, antiguidade e promoção. As recompensas financeiras são importantes mas não são as únicas fontes de motivação para um bom desempenho do pessoal envolvido pelo sistema. O que pode condicionar a administração é o tipo de atitude que a sociedade pode adoptar face aos critérios de recrutamento e promoção dos seus funcionários, que entende dever ser efectuada na base do mérito pessoal e não de decisões discricionárias. Um comportamento baseado na combinação de iniciativas pessoais dinâmicas com um sentido profundo de responsabilidade social é o que assegura o funcionamento dos sistemas administrativos e é o que mais interessa aos países.

8) A Administração da Educação deve esforçar-se para melhorar a eficácia do sector privado e sua cooperação com o sector público, dada a importância desse sector na prestação de serviços educativos em muitos países, sob pena de ter uma má prestação de um sector que pode ser decisivo. As entidades privadas devem ser ajudadas a se organizarem e a cooperar entre elas, a desenvolver uma cooperação com o sector público e a melhorar a qualidade dos serviços oferecidos (Hallak, 1990: 294-298).

9) A legislação e a regulamentação da utilização dos fundos públicos e dos meios públicos postos à disposição da administração. Incluem-se aqui as viaturas, os equipamentos, os telefones, os gastos em combustíveis, entre outros. As leis e as regras devem ser aplicadas a todos os intervenientes no processo, do topo à base da organização,

e devem também aplicar-se, embora seja mais difícil, aos restantes intervenientes no processo educativo: associações de pais de alunos, sindicatos de professores, autoridades locais. Para que essas leis e regulamentos não sejam letra morta é necessário instituir mecanismos de supervisão.

10) O empenho do poder público na mobilização e disponibilização dos recursos necessários ao reforço e à melhoria dos serviços educativos e da administração.

O novo modelo de administração resultante deste processo deverá possuir novas características: i) dinamismo para permitir decisões rápidas, flexíveis e eficazes que garantam o aproveitamento máximo dos recursos (humanos, financeiros e técnicos) necessários; ii) capacidade inovadora em termos de procedimentos, normas, organização e métodos; iii) competência e capacidade para utilizar as técnicas modernas de planeamento e controlo e garantir as previsões necessárias; iv) estabilidade traduzida na existência de técnicos profissionais de alto nível, preferentemente “não politizados”; v) abertura ao diálogo e à colaboração de todos os intervenientes no processo educativo: alunos, docentes, pais, grupos sociais, comunidade (Puelles Benítez, 1996: 63-64)

A Administração da Educação não deve ser tomada como um fim em si. Ela não é mais que um instrumento facilitador e dinamizador da concretização das políticas educativas. Por isso, a sua modernização e eficácia só podem ocorrer, em certos contextos, em condição de uma profunda redefinição das políticas e dos respectivos sistemas educativos. Tudo isso requer, como condição prévia, não apenas uma firme vontade política, mas uma efectiva mobilização e afectação de mais recursos qualificados à Administração da Educação e, sobretudo, um maior esforço endógeno. Nenhuma Administração da Educação poderá estar ao serviço de uma política educativa se o seu funcionamento depender de recursos externos.

CAPÍTULO III

DOMÍNIOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

As grandes transformações ocorridas na educação e nos sistemas educativos aceleraram a complexificação da Administração da Educação tornando-a incompatível com actos de gestão rotineira. As exigências dos novos tempos e da nova cidadania emergente, a exiguidade dos meios atribuídos ao sector educativo e as interferências de vários factores na educação, contribuíram para o alargamento das áreas de intervenção da Administração da Educação na formulação e implementação de respostas para as mais variadas situações. Embora, como já se referiu, não exista uma posição unânime sobre o papel da administração da educação, no seu sentido lato, não será contudo difícil admitir que existem domínios que lhe são imprescindíveis e que têm uma influência cada vez mais decisiva sobre o seu funcionamento e eficácia. Aliás, as acções da Administração da Educação só têm sentido enquanto garantem uma educação de qualidade e compensam as desigualdades existentes, facilitando às escolas a realização de projectos educativos de qualidade.

Partindo do conceito adoptado sobre a Administração da Educação e evoluindo na linha de pensamento de alguns autores, designadamente de Puelles Benítez, considerarei como fundamentais os domínios que se seguem:

- Planeamento da educação;
- Recursos humanos;
- Recursos financeiros;
- Recursos físicos;
- Organização e a administração escolar;
- Inspeção e supervisão do sistema educativo;
- Legislação educativa.

As acções dos decisores e técnicos sobre esses domínios têm consequências estratégicas a longo prazo sobre o sistema educativo, sobre a Administração da Educação e sobre toda a sociedade no seu conjunto. A importância dos domínios eleitos exige o seu tratamento em lugar próprio, ainda que de forma muito sucinta.

1. Planeamento da Educação

1.1. Conceito

O planeamento⁴⁷ é o principal domínio da Administração da Educação. É um instrumento privilegiado de construção das políticas educativas e de previsão das variáveis que intervêm no funcionamento do sistema educativo. É graças ao planeamento que são criadas as bases que servem de suporte à acção educativa. O planeamento é o momento em que se faz a transferência dos ideais, objectivos e esperanças da sociedade para o projecto educativo de um país e para o seu sistema educativo ao qual compete transformá-los em resultados concretos. Enquanto a política educativa representa as opções fundamentais, os fundamentos políticos da educação, o planeamento afirma-se como um domínio de actividade administrativa que analisa e sugere alternativas de concretização, ao mesmo tempo que prevê os meios e os resultados das decisões. É, pela sua função, parte integrante do processo da Administração da Educação no seu sentido mais lato. Sem o planeamento, que representa um passo inicial de todo o processo da Administração da Educação, torna-se impossível organizar actividades, a execução torna-se difícil e o controlo irrelevante (UNESCO, 1976: 214)⁴⁸.

⁴⁷ Embora muitos autores empreguem indistintamente os termos planeamento e planificação, neste trabalho, com base nas posições de Dacal (1986), utilizarei o termo *planeamento* para significar um ordenamento a nível macro de elementos que constituem um plano para alcançar objectivos a médio e longo prazo – como seria, por exemplo, elementos para a elaboração de um Plano para o desenvolvimento da educação. Distingo-o do termo *planificação* que utilizarei para designar a definição de linhas de actuação para transformar esse objectivo em resultados. Enquanto o planeamento designa decisões para definição de linhas e objectivos a nível macro, a planificação representa a operacionalização dessas linhas. Uma visão um pouco diferente tem Cols e Marti, citados por Dacal (1986:345), que distinguem três níveis de planificação da educação: i) Planeamento do Desenvolvimento Educativo; ii) Planeamento Curricular; iii) Planeamento do trabalho Escolar.

⁴⁸ Estas razões, aliadas ao facto da falta de capacidade de planeamento constituir um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento da educação na Guiné-Bissau, levam-me a dedicar-lhe muitas mais páginas, comparativamente a outros domínios da administração da educação que não são menos importantes.

No seu sentido restrito, o planeamento pressupõe um conjunto de técnicas ligadas aos objectivos da política educativa e ao planeamento económico e social de um país que, aplicadas à educação, facilitam a concretização de determinados objectivos sociais. No seu sentido mais amplo, o planeamento como instrumento de racionalização da política educativa pressupõe: i) a definição e a hierarquização dos objectivos operativos de carácter económico-social e educativo; ii) a apresentação de alternativas prioritárias para o alcance desses objectivos, considerando as circunstâncias que envolvem a sua concretização; iii) a previsão técnica dos meios mais eficazes de execução (Faure, 1973).

Um outro aspecto importante da acção de planear é o facto dos seus processos de elaboração e execução puderem ser abertos e flexíveis à participação de vários actores, à adequação à diversidade e dinâmica das situações.

1.2. Objectivos do planeamento

O planeamento tem por finalidade determinar uma relação entre o desenvolvimento do sistema educativo e o desenvolvimento económico, social, político e cultural do país em geral e de cada comunidade em particular; estabelecer as condições necessárias para o aperfeiçoamento dos factores que influem directamente sobre a eficiência do sistema educativo (estrutura, administração, financiamento, pessoal, conteúdos, procedimentos e instrumentos); conseguir maior coerência interna na determinação dos objectivos e meios mais adequados para os atingir e conciliar e aperfeiçoar a eficiência interna e externa do sistema educativo (Coombs:1980).

Em termos práticos, o planeamento da educação pode ser orientado para dois objectivos fundamentais: a) formação dos recursos humanos necessários à concretização das metas definidas no plano de desenvolvimento de um país, quando a educação é relacionada com o desenvolvimento; b) concretização das necessidades sociais, quando não existe esta relação intensa com os planos gerais de desenvolvimento

A finalidade essencial do planeamento é facultar à política educativa um conjunto de orientações que determinem as acções a levar a efeito, tendo em conta os condicionalismos situacionais diversos que podem ocorrer. Nesse exercício devem participar os políticos, os

administradores e os técnicos da educação (Garcia Hoz, 1987), mas também as instituições de investigação para que possa haver uma correcta formulação das estratégias.

1.3. Evolução do planeamento da educação

Se lançarmos um breve olhar histórico sobre a evolução do planeamento da educação, poderemos concluir que é uma técnica recente. Efectivamente, a primeira tentativa de planeamento da educação data de 1923, altura em que foi preparado o primeiro Plano Quinquenal Russo. Antes da Segunda Guerra Mundial, os processos de planeamento utilizados em vários países apresentavam quatro características básicas: a) era um planeamento de *curto prazo* que em casos muito raros ultrapassava um ano, excepto quando incluía construções de novos edifícios ou novos programas; b) era um planeamento com uma *visão fragmentada* das componentes do sistema; c) não se *integrava em planos mais vastos*; o ensino era planeado sem a tomada em consideração das necessidades sociais e de desenvolvimento económico; d) era *destituído de uma dinâmica*, pois visava um sistema educativo estático. Era um planeamento rudimentar, mas funcionava (Coombs, 1980: 19).

O interesse pelo planeamento da educação aumentou substancialmente, em vários países, principalmente da Europa, nos anos após a Segunda Guerra Mundial (1945-1970), devido à explosão demográfica, mudanças científicas, técnicas e económicas, pressões sociais e à urgência da recuperação dos danos causados pela guerra⁴⁹. Os países da Ásia, África e América Latina, surgidos nos anos cinquenta e sessenta, motivados pelas Conferências da UNESCO, sobretudo dos anos sessenta, aderiram ao movimento, optando por estratégias de expansão linear dos seus sistemas educativos em resposta a ambiciosos objectivos fixados para os anos setenta e oitenta que apontavam para taxas de escolarização na ordem dos 100% ao nível do ensino primário. Esses objectivos requeriam a consagração de uma importante parte do PNB à educação e um aumento considerável da ajuda externa. A tese sustentada era a de que partindo das suas realidades, a formação de

⁴⁹ Na Inglaterra, o plano docente foi preparado em 1944; a França criou, em 1951, uma Comissão do Plano de Equipamento Escolar, Universitário e Científico. A educação passou a ser parte integrante do Plano Geral, logo no ano seguinte. Na Índia, no período de 1951-1955, a educação já fazia parte do plano geral de desenvolvimento (Puelles Benítez, 1986: 101).

mão-de-obra especializada, diversificada, necessária ao crescimento da economia, seria uma condição necessária à expansão a longo prazo desejada tanto na educação como noutros sectores sociais (Coombs, 1980: 28).

Porém, para todos os países, e sobretudo para os em desenvolvimento, levantavam-se vários problemas: os instrumentos de planeamento e de Administração da Educação eram inadequados em relação à complexidade da nova situação que exigia novas formas de planeamento; não havia meios para assegurar o planeamento da educação, nem a mão-de-obra especializada que o processo exigia. Se ao nível dos países mais desenvolvidos essas dificuldades foram mais ou menos colmatadas, ao nível dos países em desenvolvimento a situação nunca chegou a ser ultrapassada. Isto porque as experiências em matéria de planeamento eram ainda muito limitadas e não havia peritos nessa matéria a nível de outros países, nem manuais para atender a essas necessidades. As respostas às solicitações intensas desses países em matéria de planeamento da educação foram dadas pela UNESCO, OIT e outras fundações e organizações, mas apenas a nível de conselheiros, que localmente recorriam a improvisações, sendo porém muito limitada a sua contribuição em planeamento da educação.

É nessa difícil situação que os países em desenvolvimento enfrentaram a crise dos anos setenta, com fortes reflexos negativos sobre os sistemas educativos, à qual não escaparam nem mesmo os países mais desenvolvidos. Os grandes problemas enfrentados pelos sistemas educativos, vividos em cada um dos países com maior ou menor intensidade, que a planificação tinha que enfrentar eram: i) grandes desequilíbrios nos componentes dos sistemas educativos; ii) uma procura que ultrapassava de longe as reais possibilidades de oferta; iii) um aumento rápido de despesas face aos recursos; iv) estrangulamentos administrativos, humanos e materiais; v) um excedente de mão-de-obra qualificada em relação às possibilidades de emprego; vi) uma educação inadequada com fortes resquícios do século passado, elevadas taxas de abandono e de repetência. Muitos planificadores são ainda hoje confrontados com problemas idênticos.

As técnicas de planeamento evoluíram de forma lenta em todos os países. Dados divulgados na Conferência da UNESCO sobre o Planeamento da Educação, de 1968, davam conta que até 1960 o planeamento da educação circunscrevia-se apenas ao ensino

primário obrigatório. Só mais tarde passou a incluir gradualmente os níveis do ensino secundário; o ensino técnico e a formação profissional⁵⁰; a formação de professores para o ensino primário; o ensino universitário e outros ensinos superiores e a educação de adultos. O planeamento passou a abranger também áreas como, desporto, educação de mulheres, educação rural, educação de minorias, educação especial (Puelles Benítez, 1987: 102).

Com a crise dos anos setenta, que punha em destaque a necessidade do combate ao desemprego e ao subemprego, instalou-se um profundo descrédito no planeamento, cujas virtualidades tinham sido elevadas ao extremo⁵¹ e que agora se via na incapacidade de enfrentar esse novo fenómeno. Sublinhe-se que o modelo de desenvolvimento educativo então vigente assentava nas potencialidades da educação tomada como panaceia para a solução dos problemas do desenvolvimento. O método de planeamento baseava-se fundamentalmente na previsão da necessidade de mão-de-obra. A sua não correspondência com as novas necessidades criadas pela crise, designadamente no tocante à previsão da relação formação-emprego, levaram ao abandono do método baseado na mão-de-obra, sem ter um substituto e consequentemente à fragilização do planeamento (Bertrand, 1992: 16).

Nas últimas décadas do século passado, registou-se um forte regresso ao planeamento, como processo para assegurar o crescimento e o funcionamento eficazes do sector da educação, mas baseado em modelos mais flexíveis, como se verá mais adiante. Embora sem atingir o nível do passado, esse interesse tem suscitado novas preocupações, na medida em que há uma nítida tendência em acentuar mais as fases de concepção, execução e pilotagem do processo de planificação descurando as suas bases fundamentais que são as políticas e as decisões. É uma tendência que limita cada vez mais a intervenção dos panificadores, administradores e técnicos. Assim, são cada vez mais frequentes as situações de execução de decisões políticas sem a mínima consideração dos seus aspectos técnicos, sem consultas técnicas prévias, contrariando os princípios do planeamento: um plano deve necessariamente partir de uma decisão. A preparação dessa decisão é uma das funções básicas da Administração Educativa e deve contar com uma colaboração estreita

⁵⁰ Em alguns países, este nível de ensino era integrado nos planos de desenvolvimento económico, dada a sua relação com a formação de mão-de-obra.

⁵¹ No contexto dos países da América Latina, por exemplo, o planeamento devia desempenhar um papel na formulação e aplicação da política em matéria de educação, de previsão de recursos e necessidades em mão-de-obra, de investimento e de afectação dos recursos humanos (Puelles Benítez, 1987).

de panificadores, administradores, como partes integrantes do processo e de especialistas na matéria, com uma visão técnica sobre os seus vários aspectos e com capacidade para preparar diferentes opções políticas e avaliar os seus respectivos custos (Haddad et Demsky 1995).

O planeamento não é um processo simples, linear, mecânico, como é muitas vezes considerado. Ele pressupõe sempre: i) uma análise atenta e profunda da situação vigente; ii) a tomada em consideração do comportamento das variáveis que interferem no processo; iii) a opção por uma via, de entre várias possíveis, para alcançar os objectivos previamente definidos. Procura responder essencialmente às questões relacionadas com o que deve ser feito, como, onde, quando, por quem, com que recursos. É, portanto, um processo constituído por uma série de elementos, passos desordenados, que envolvem activamente, tanto do ponto de vista técnico como político, uma grande diversidade de pessoas e instituições, com diferentes opções políticas e experiência, no decurso do qual são analisados os problemas, definidas as políticas educativas a adoptar, as quais devem ser executadas, avaliadas e corrigidas numa perspectiva de continuidade (*idem*). É também, segundo Coombs (1980: 11), um domínio relativamente novo, com elevada complexidade e variedade que não pode ser limitado a conceitos rigorosos e definitivos. Por isso não existem ainda definições universalmente aceites, nem teorias gerais consensuais.

Embora contestado por alguns, o planeamento continua a ser um instrumento imprescindível nas administrações em geral, e na educativa em especial, principalmente onde não abundam meios para as mais variadas solicitações. Contrariamente ao que defendem autores como Mathias Rwehera⁵², onde existem grandes dificuldades de obter dados, é onde se deve aplicar com mais rigor o exercício de planeamento, tendo em conta todas as insuficiências. Porque planear na educação, concordando com Bertrand (1992), não significa adoptar um sistema autoritário e centralizado de actividades abarcando todo o sector educativo: pode por vezes significar uma simples adopção de prioridades racionais e a tomada de decisões coerentes que implicam o futuro. Planear é também conceber um

⁵² O autor, na sua obra *L'éducation dans les "pays les moins avancés": quelle marge de manoeuvre*, tenta demonstrar que nos PMA (Países Menos Avançados), por razões tanto técnicas como políticas, a tarefa de planeamento se torna impossível, contrariamente ao que acontece nos outros países onde é sempre possível ultrapassar as situações difíceis com adopção e seguimento de um melhor planeamento, com uma escolha prudente de objectivos e estratégias, de melhores dispositivos de mobilização de recursos, de melhores sistemas de gestão e com uma mais ampla participação dos actores implicados (Rwehera, 1999: 258).

futuro desejado, à luz das lições tiradas no passado, e os meios necessários para sua realização.

1.4. O processo de planeamento

O planeamento da educação é um processo contínuo ao longo do qual são analisadas, de forma racional e científica, as possibilidades que se apresentam, se escolhem as mais convenientes que são realizadas de forma sistemática.

Coombs considera o planeamento da educação, no seu sentido lato, a aplicação de uma análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento da educação, sendo o seu objectivo fazer com que a educação satisfaça de maneira mais eficaz as necessidades e objectivos dos estudantes e da sociedade. O processo não termina com o estabelecimento e aprovação de um plano. Para ser eficaz, o planeamento deve estender-se à sua própria execução, aos progressos alcançados, aos obstáculos imprevistos e às formas de os ultrapassar e ao que resta por cumprir (Coombs, 1980: 14-15).

Segundo Puelles Benítez (1987), o processo de planeamento desenvolve-se por fases:

1) A fixação clara e precisa dos fins e objectivos

A fixação clara dos fins e objectivos da educação constitui a primeira fase do planeamento. Na educação, a fixação de fins e objectivos é confrontada com alguns problemas, uma vez que é realizada em dois níveis, contrariamente ao que é corrente noutras instituições. Ela implica dois níveis políticos diferentes de um país. Os fins, isto é, o que a sociedade pode esperar da educação, são definidos por instâncias políticas superiores de um país, geralmente pelo Estado, ao nível do Parlamento. Esses fins são fixados na Constituição do país, fonte de inspiração das linhas básicas da política do governo para todos os sectores da vida de um país.

A definição dos objectivos, como linhas básicas de acção, metas operacionais e opções em relação aos recursos disponíveis para alcançar determinados fins, passa-se ao nível da Administração da Educação. A dificuldade em definir as competências

administrativas e políticas, em estabelecer um clima de interrelacionamento entre estas duas partes, que se confundem com facilidade, tem criado focos de tensão e de bloqueio em muitos países, dificultando o estabelecimento dos objectivos que acabam por ser muito vagos ou mesmo ambiciosos em relação às realidades e possibilidades do país.

Entre os níveis político e administrativo, deve existir uma inter-relação funcional, uma complementaridade e não uma relação de subordinação completa e cega da administração à política. Este tipo de relacionamento ainda prevalente em algumas administrações educativas tem gerado conflitos⁵³ resultantes da politização de certos lugares-chave na Administração da Educação, geralmente preenchidos por membros do partido governante, sem a necessária preparação, acarretando o facto consequências irreparáveis para os sistemas educativos, a médio e longo prazo. Em termos de funcionamento do sistema, essas práticas provocam ainda a instabilidade no seio da pessoa, a descontinuidade das acções, e impedem a consolidação das experiências. Podem até bloquear o funcionamento da administração da educação e do próprio sistema educativo no seu todo (Puelles Benítez, 1987: 68). Para o sucesso da educação, é condição que os objectivos sejam definidos com clareza, hierarquizados e actualizados sempre que se produzam modificações significativas no ambiente social, económico e político do país. Na fixação dos objectivos, é importante que se tenham presentes as experiências do passado para que possam ser corrigidos os erros e as tendências negativas.

Hoje, com a globalização, os objectivos educacionais evoluem numa perspectiva mais qualitativa do que quantitativa; visam mais o crescimento económico e a igualdade entre os cidadãos, do que a satisfação das necessidades sociais e a formação estrita da mão-de-obra. Esta nova orientação realça ainda mais o imperativo da planificação da educação ser parte integrante das políticas de desenvolvimento social e económico, num contexto de uma forte interdependência entre o ensino e os outros sectores de uma sociedade.

⁵³ Na Guiné-Bissau, como se verá mais adiante, conflitos dessa natureza embora ainda prevalentes foram muito mais acentuados nos primeiros dez anos após a independência. O passado e o presente dessa persistente visão política e politizada da Administração da Educação explicam em grande parte os grandes entraves de hoje ao desenvolvimento, não só da educação, como dos demais sectores da vida nacional.

Do ponto de vista de horizontes temporais, os objectivos podem ser anuais (de curto prazo) e plurianuais (de médio prazo, de longo prazo, para além de cinco anos). Eles podem também ser qualitativos ou quantitativos.

2) Avaliação do ponto de partida

Fixados os objectivos educacionais, o estabelecimento de metas futuras implica a avaliação da situação vigente (designadamente dos pontos de vista político, económico, cultural e social) para se ter uma ideia exacta das condições actuais, das tendências e das possibilidades existentes. Além disso, esses elementos podem afectar as decisões e a sua execução (Haddad et Demsky 1995: 26).

Esta avaliação requer ainda: i) o conhecimento do plano de desenvolvimento do país; ii) a avaliação das necessidades de mão-de-obra geral; iii) o estabelecimento do nível e conteúdos da educação para cada tipo de mão-de-obra; iv) a análise dos dados estatísticos e dos indicadores; v) estudos sobre a evolução da educação durante um determinado número de anos; vi) mapa escolar (com a distribuição dos estabelecimentos de ensino e seu pessoal); vii) resultados dos processos de avaliação de programas e métodos; viii) análise dos custos da educação⁵⁴. Estes elementos reforçam a visão da educação integrante do macro-sistema social (Puelles Benítez, 1986: 109).

⁵⁴ K.G.Brolin (1965) num trabalho, publicado pela UNESCO, intitulado *Aspectos sociales y económicos del planeamiento de la educación*, em que figuram vários outros autores de diversas especialidades, sugere ainda os seguintes dados indispensáveis a um exercício rigoroso de planeamento da educação: 1. Dados sobre a população geral, de acordo com o censo mais recente. i) sua distribuição por sexo, idade, grupos quinquenais e de acordo com a divisão administrativa do país; ii) densidade demográfica; iii) população rural e urbana. 1.1 Projectões demográficas: população, por sexo e idade, com intervalos de 5 em 5 anos, para os próximos 20 anos. 1.2 Natalidade, mortalidade e migração. Em caso de dificuldades, dados sobre: i) número de nascidos vivos; ii) percentagem bruta de natalidade e mortalidade para alguns anos; iii) total das migrações internacionais, distribuídas por idade; iv) migrações interiores. 2. Dados sobre população activa: i) população economicamente activa, por ramo de actividade e nível de instrução; ii) projectões da força de trabalho; iii) projectões relativas à evolução da distribuição da população activa para 20 anos. 3. Estatísticas económicas e financeiras: i) PNB; ii) índice de expansão económica; iii) PNIB para vários anos; iv) índice de produção industrial e agrícola; v) todos os gastos por organismos e destino. 4. Estatísticas sobre estabelecimentos de ensino: i) escolas por grau e tipo de ensino, distinguindo privadas e estatais, com dados referentes à capacidade, matrícula, etc. 5. Estatísticas sobre pessoal docente: i) número de professores por sexo e idade; ii) professores por títulos e antiguidade; iii) número total de baixas anuais por diferentes motivos; iv) pessoal docente com horários completos e parciais. 6. Salas de aula: i) número de salas disponíveis para cada classe, nível e tipo de ensino; ii) salas disponíveis e matrícula. 7. Alunos: i) número de alunos (privados e públicos) por sexo, idade e classe; ii) repetentes. 8. Edifícios escolares: i) segundo tipo de construção e dimensões. 9. Custos do ensino: i) despesas ordinárias no sector público do ensino; ii) investimentos no ensino; iii) empréstimos; iv) despesas privadas no ensino.

3) *Projecções e previsões*

Feito o diagnóstico da situação, é necessário projectar para o futuro as tendências identificadas. O processo baseia-se em duas etapas: i) a *projecção* que consiste em prolongar no futuro uma evolução do passado de acordo com certas hipóteses e extrapolação ou de inflexão de tendências – a projecção pode ser feita tomando como base os índices médios da evolução do sistema educativo; ii) a *previsão* que consiste em corrigir as projecções com uma análise dos diversos factores mutáveis que no futuro podem ser mais intensivos⁵⁵.

No quadro da previsão é importante determinar as necessidades educativas comparando os objectos fixados e a situação actual. Esta tarefa abrange uma parte das previsões quantitativas (matrículas, salas, docentes, funcionários, etc.) e qualitativas (métodos, organização e estrutura do ensino). Estes dois aspectos são indispensáveis, uma vez que tanto os rendimentos internos como os externos do sistema podem ser afectados pela falta de um destes elementos. É com base nestes elementos que se torna possível enquadrar os objectivos e determinar as estratégias da educação.

4) *Opções políticas e estratégicas*

Para Haddad et Demsky(1995) a formulação de novas políticas educativas ocorre sempre que são introduzidas alterações ao nível do sector educativo ou do seu ambiente por força de uma decisão política ou por projectos nacionais. Perante cada situação é possível fazer uma opção política para responder às novas exigências da nova situação criada. Assim, propõe quatro modos de formular opções políticas: Modo Sistémico, Modo Progressivo, Modo *ad hoc* e Modo Importado.

a) “*Modo sistémico*. É o modo mais complexo e exigente por se tratar de uma opção que afecta o sistema no seu todo, mesmo que incida apenas sobre uma das suas componentes. Este modo pode ser formulado através: i) da criação de base de dados, na sequência de uma análise do sector ou da organização de dados existentes (pesquisas, indicadores comparados); ii) da formulação de várias opções e sua hierarquização por prioridades; iii) da reformulação e ajuste das opções. Em termos práticos, pode-se partir das informações disponíveis e construir cenários tentando antecipar os resultados das políticas aplicadas com

⁵⁵ As *projecções e previsões* não se confundem com a *prospectiva* que , através de um método de análise, descreve a situação dos diferentes sectores de actividade a longo prazo, bem como o comportamento futuro dos agentes económicos. Os *estudos prospectivos* apontam as tendências futuras que devem ser tomadas em consideração como marco geral de todo o planeamento. Estes estudos distinguem ainda os factores variáveis dos contingentes (Puelles Benítez, 1987: 229-230).

análise de todas as eventualidades. Pode-se também hierarquizar as diferentes opções e atribuir-lhes uma certa ponderação de acordo com a importância dos problemas do sector educativo, o poder relativo dos grupos de interesse e com as combinações possíveis. Os dados criados e as opções formuladas podem ser enriquecidos com experimentações ou estudos-piloto.

b) Modo progressivo. É uma opção que conduz a melhoramentos progressivos, graduais, para manter a legitimidade do sistema educativo.

c) Modo ad hoc. É uma opção que consiste em dar respostas pontuais a questões que podem até ser externas ao sistema educativo: um acontecimento político maior ou o surgimento de uma nova elite podem exigir ajustamentos ou mudança no sistema educativo.

d) Modo importado. As inovações nos diferentes sistemas educativos, as influências de especialistas estrangeiros, dos consultores internacionais podem incitar a importação de opções políticas. Porém, uma das exigências é que essas opções respondam às necessidades dos diferentes grupos da sociedade em questão, que se assumem como importadores” (Haddad et Demsky, 1995:34-35).

A escolha das opções requer a tomada em consideração do nível de desenvolvimento da educação, as estruturas sociais, o meio físico do país, bem como as suas reais possibilidades e necessidades. As opções a tomar devem visar a melhoria da eficácia do sistema educativo, isto é a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos, bem como a sua produtividade, isto é, a relação entre os recursos investidos na educação e o número de beneficiários: estudantes e a sociedade, a longo prazo.

5) Avaliação das opções

As opções devem ser avaliadas através da construção de cenários alternativos que permitam estimar as suas prováveis implicações. Os cenários são avaliados a partir de três ângulos: i) sua pertinência e oportunidade (será desejável?); ii) disponibilidade dos recursos necessários à sua concretização (haverá recursos disponíveis?); iii) sua exequibilidade e sustentabilidade (idem).

6) Tomada de decisão

Ao nível da educação, não é frequente que as decisões políticas sejam tomadas com base num processo racional em que são reunidas, organizadas e analisadas todas as informações necessárias. Estando em jogo diferentes interesses a decisão pode surgir, nomeadamente: i) como resultado de uma negociação, condição necessária à garantia de

apoios indispensáveis à sua execução; ii) por pressões políticas ou urgência; iii) (Como é ainda frequente em muitos países) por decisão isolada e unilateral de um Ministro.

As decisões devem ser também avaliadas antes da sua implementação ou no decurso do processo, respondendo, nomeadamente, às seguintes questões:

- a) A decisão foi tomada respeitando todas as etapas ou de forma isolada, individual?
- b) Que diferenças apresenta em relação à situação política vigente? c) Qual a sua compatibilidade com as políticas dos outros sectores? d) É uma política difusa ou circunscrita de fácil avaliação? e) É exequível ou de concretização duvidosa (Haddad et Demsky, 1995).

7) Execução

A execução pressupõe a necessária construção de um plano que deve ser reflectido em programas adaptados às actividades, às características físicas das regiões geográficas e que se deve desdobrar em projectos concretos. A fase da execução pode contribuir para clarificar alguns elementos das fases anteriores que, porventura, se revelarem ainda vagos.

A passagem à fase de execução pressupõe a criação prévia de algumas condições indispensáveis, cujas ausências podem pôr em causa todas as actividades e consequentemente os objectivos estabelecidos. Estas condições são, entre outras:

- a. A instalação de uma administração devidamente estruturada e com competências definidas de forma clara e com capacidade para orientar as acções;
- b. A garantia e a disponibilização efectiva dos recursos materiais necessários a todas as fases do processo: esta deve ser feita ainda na fase da definição das opções e estratégias;
- c. A disponibilidade efectiva de recursos humanos, devidamente preparados, especialmente de administradores em número e qualidade, segundo exigências das acções a executar. Exige, igualmente, a presença efectiva e o envolvimento de todo o pessoal necessário que deve estar livre de outros compromissos,

afecto ao plano de execução, munido dos conhecimentos necessários e meios específicos e pronto para trabalhar.

- d. A dotação dos demais intervenientes com informações gerais, conhecimentos e domínio de técnicas específicas de acordo com o seu nível de intervenção;
- e. Um calendário pormenorizado e realista em relação à deslocação das pessoas, dos materiais e dos recursos financeiros, com a máxima clareza possível de modo a evitar dúvidas sobre quem faz o quê, quando e como;
- f. A mobilização atempada dos políticos, alunos e seus familiares; das comunidades, depois de devidamente informados sobre os objectivos visados e suas vantagens;
- g. A elaboração e a distribuição prévia de programas para os professores, pessoal da Administração da Educação e seus representantes. A grande maioria dos professores deve estar bem informada, formada e deve reconhecer as vantagens da nova política. Desta forma seria muito mais fácil isolar os poucos que, porventura, se oponham. Uma mobilização política no sentido de assegurar um bom ambiente para a execução, designadamente no que toca à disponibilização dos materiais, meios financeiros e a flexibilização das estruturas da administração central (Haddad et Demsky, 1995).

8) Seguimento e avaliação

A complexidade do plano da educação e a precariedade das situações, sobretudo dos países com limitados recursos humanos, exigem um acompanhamento de perto das actividades, uma oportunidade para seguir a sua evolução, os seus progressos, prevenir as falhas ou detectá-las atempadamente e introduzir, em tempo oportuno, as correcções que se revelarem necessárias. Porém, o controlo só pode ser feito de forma eficaz se houver uma definição prévia do modelo a atingir, a construção de indicadores que servirão de bitola para medir o rendimento, o progresso.

O sistema de controlo deve reunir certas condições: i) ser compreensível e de conhecimento de todos os intervenientes; os modelos ou níveis a atingir devem ser elaborados em termos claros, de forma a serem conhecidos por todos; ii) reflectir o modelo

da organização para facilitar a introdução das medidas de correcção; iii) ser capaz de detectar com rapidez os desvios para permitir uma correcção imediata; iv) ajustar-se à natureza e necessidades da actividade em que é aplicada; v) ser flexível de modo a adaptar-se com facilidade às mudanças voluntariamente introduzidas nos planos ou as impostas pelos factores imprevisíveis; vi) ser capaz de, ao lado dos desvios, indicar a forma como as correcções devem ser introduzidas (Puelles Benítez, 1986: 97-120).

As decisões ao nível de educação interpelam um futuro geralmente distante, com múltiplas e complexas consequências envolvendo consideráveis recursos tanto humanos, como materiais. Em educação, decisões tão correntes como construção de salas de aula, recrutamento e formação de recursos educativos, principalmente professores, não podem prescindir de uma reflexão prévia, de uma análise política e técnica, de um planeamento. Daí a imperiosa necessidade de recurso a planos. É importante que o planeamento seja visto mais como um processo permanente do que uma simples técnica (Bertrand, 1992: 108).

1.5. Métodos tradicionais de planeamento da educação

Apesar das grandes transformações operadas a nível dos sistemas educativos e das grandes facilidades criadas pelo progresso da tecnologia da informática, os métodos de planeamento da educação pouco evoluíram nestes últimos vinte anos. Assim, são ainda utilizados com frequência: i) o método baseado na procura social da educação; ii) o método baseado na necessidade de mão-de-obra; iii) o método baseado na eficácia do sistema de formação.

Precisamente por não terem acompanhado a evolução da educação e sua complexificação e sobretudo por não se adequarem às dimensões muito diversas que a educação vem adquirindo em contextos muito variados, estes métodos são hoje objecto de fortes críticas. Em relação a África, sobretudo aos países economicamente mais débeis, onde existem, como já se registou, níveis de desenvolvimento da educação muito variáveis, a situação exige com maior urgência métodos e técnicas mais adequadas de planeamento para que efectivamente algo de melhor possa ser feito tanto ao nível da educação como do

desenvolvimento global. Hugon (1997)⁵⁶, referindo-se à prática de planeamento global em África, traçava a seguinte imagem que bem poderia servir para retratar a situação no sector educativo:

“ O planeamento (*planification* em francês) africano está em crise [...] o plano tornou-se em muitos países, uma liturgia, uma regra que marca o ritmo das acções administrativas mas sem um real impacto sobre as economias [...]. Na maioria dos casos, observa-se uma simples lista de projectos geralmente mal avaliados e não hierarquizados, sem um real enquadramento macro-económico [...]. Na prática, a maioria dos investimentos e da selecção dos projectos se realiza segundo orientações exteriores aos planos, que não eram integrados num processo permanente de planeamento, permanecendo quase sempre letra morta”.

Em matéria de educação, pode-se afirmar que o modo como se tem aplicado o planeamento nos países mais pobres, na maioria dos casos sob imposição de técnicos das instituições financeiras, tem contribuído mais para proporcionar aos políticos e tecnocratas elementos para legitimarem as suas posições e manterem o controlo ideológico, do que para o progresso da educação. O planeamento tem sido, portanto, mais um instrumento de controlo político do que de acção.

Analisarei em seguida cada um destes métodos, baseando-me em posições de alguns autores, designadamente, Coombs (1980) e M. Rwehera (1999), apontando ao mesmo tempo as limitações que lhes são atribuídas.

1) *Método baseado na procura social da educação*

O termo *procura social* presta-se a várias interpretações, com consequências sobre o planeamento. No seu sentido mais corrente, traduz a ideia da procura da educação pela população em geral, isto é a totalidade das procuras individuais da educação, num determinado lugar e tempo e em determinadas condições económicas, políticas e culturais. É uma procura individual e espontânea. Pode, portanto, haver condições de muita procura e de uma baixa oferta, como pode acontecer o contrário. O equilíbrio entre a procura e a oferta, difícil de existir, pode ser modificado pelos custos da educação para o aluno e para

⁵⁶ Num artigo, intitulado: *La crise de la planification africaine: diagnostique et remèdes*”, publicado na Revista *Tiers-Monde*, Hugon Philippe e Olivier Surdri, analisaram vários aspectos do planeamento global em África, muitos dos quais se aplicam ao sector da educação.

os pais, custos que não se referem apenas aos relacionados com as exigências da escola em si, mas também aos da oportunidade, representados pela falta que a criança faz, pelo trabalho que deixa de prestar à família e pelos sacrifícios que esta deve consentir enquanto dura a escolarização do aluno.

Mas em condições de uma frequência escolar obrigatória, a procura social da educação assume outras características: ela aumenta de intensidade, deixa de ser espontânea e individual e torna-se praticamente uma função do crescimento demográfico. Este nível de procura pode ainda ser modificado com medidas de obrigatoriedade e gratuidade (Coombs, 1980: 43).

A avaliação destas situações para determinação da procura social da educação torna-se extremamente difícil, sobretudo em condições de uma procura espontânea. Nas situações em que há uma obrigatoriedade de ensino, o nível da procura pode ser definido, desde que existam dados demográficos actualizados sobre o grupo etário concernente. Por outro lado, o nível da procura social da educação é também um barómetro do grau de crença e do reconhecimento da utilidade e da função da escola, um aspecto ainda distante em certas condições sociais, económicas e culturais.

Todas estas condições são difíceis de se reunir nos países em desenvolvimento e o grau de dificuldade é ainda maior nos países mais pobres. As necessidades educativas são de difícil avaliação, uma vez que a procura depende também da política educativa e da política de desenvolvimento em geral. Além disso, segundo o autor citado, este método: i) ignora um problema nacional mais abrangente que é o da repartição dos recursos para os restantes sectores; ii) não tomando em consideração a variedade de recursos de que a economia necessita, o método pode conduzir a uma política de produção indiscriminada de mão-de-obra; iii) sobrestima a procura popular, minimiza os custos e conduz a um aumento exagerado de estudantes em detrimento da qualidade.

2) Método baseado na necessidade de mão-de-obra

O argumento subjacente a este método aponta que o crescimento económico, uma condição essencial para o desenvolvimento de um país, necessita não só de recursos

materiais mas também de recursos humanos. Na preparação destes recursos humanos, um papel de realce cabe ao sistema educativo que, para o efeito, deve adaptar a sua capacidade de formação às necessidades da mão-de-obra necessária à economia.

Se, do ponto de vista teórico este argumento é convincente, do ponto de vista prático apresenta algumas limitações: i) os estudos sobre mão-de-obra limitavam-se apenas à mão-de-obra de alta qualificação, não tomando em conta a grande maioria da mão-de-obra existente na zona rural e nem as outras categorias. Por outro lado, em relação ao sistema educativo, eram valorizados outros níveis e não o básico; ii) a classificação dos tipos de emprego e dos coeficientes de mão-de-obra, bem como as qualificações universitárias correspondentes às categorias de emprego utilizadas nos estudos relativos aos países em desenvolvimento eram baseadas nas economias dos países industrializados, o que não correspondia à realidade das economias subdesenvolvidas. Estes aspectos desajustados conduziram a planos educativos irrealistas; iii) é difícil prever mão-de-obra para períodos longos, devido a factores incertos relacionados com o desenvolvimento da economia e as mudanças aceleradas da tecnologia e de outros factores implicados (Coombs, 1980: 47). A estas limitações, acrescentam-se, de acordo com a visão de Benitez (1987), dois aspectos: i) o facto do método não tomar em consideração as formações feitas por instituições não formais, uma vez que se limita ao sistema educativo formal; ii) o facto de exigir dados estatísticos de grande rigor, de difícil acesso nos países em desenvolvimento.

Bertrand (1999), com a sua análise dos resultados obtidos na aplicação deste método em vários países da Europa, Ásia e África, realçou ainda as seguintes limitações: 1) o método mão-de-obra é muito influenciado pelo contexto socio-político em que é utilizado; 2) do ponto de vista metodológico, o método levanta três problemas básicos: i) baseando-se na formação apenas através do sistema de formação, o método ignora que, em certos países, uma parte significativa da mão-de-obra provém da mobilidade, seja a partir de outros empregos, do desemprego e da inactividade; ii) o método não considera as condições em que se concretiza o ajustamento entre a oferta e a procura da mão-de-obra e das remunerações – admite apenas a formação como resposta a necessidades objectivas; iii) a dificuldade de definir a correspondência entre um tipo e um nível de formação e uma profissão, isto porque o acesso a quase todos os empregos pode ser realizado através de várias formações e todas elas podem levar a vários empregos. Por outro lado, o tipo e o

nível de formação para um determinado emprego dependem não só da estrutura do sistema de formação e do seu grau de desenvolvimento, mas também da aceitação das qualificações pelo sistema social.

Poder-se-iam acrescentar ainda outras limitações relacionadas, nomeadamente com as condições em termos de estruturas e de infra-estruturas. Que critérios devem, por exemplo, ser adoptados na previsão de médicos, em determinados países pobres, que apresentam um número de hospitais muito abaixo das suas reais necessidades? A necessidade em médicos e pessoal paramédico seria avaliada com base no rácio população/médico ou com base no número de hospitais existentes?

Contudo, segundo o mesmo autor citado, a aplicação deste método pode ter como resultado o despertar da atenção dos decisores sobre as necessidades, atrasos e desequilíbrios na formação de mão-de-obra sem ter que recorrer a grandes estudos estatísticos. Pode igualmente dar uma visão futura de como deverá ser feita a qualificação dos trabalhadores nos diferentes níveis de ensino, ao nível da formação.

Porém, a primeira condição para que a educação produza, num determinado contexto, a mão-de-obra qualificada necessária é a de ser, na realidade, uma educação adequada a esse contexto, capaz de formar Homens com conhecimentos, competências e atitudes favoráveis ao desenvolvimento desse contexto (Coombs, 1980: 49).

3) *Método baseado na eficácia do sistema de formação.* O método tem como base conceptual a teoria de capital humano que sustenta que a educação e a formação são investimentos economicamente rentáveis, ao nível do indivíduo ou da nação, como qualquer outro investimento. Em termos metodológicos, o método consiste na avaliação do custo e do benefício que um país pode obter dos diferentes tipos de formação ou do seu desenvolvimento futuro. É com base nos níveis de rendimento que é determinada a parte de recursos a investir na educação e a repartir pelos seus diferentes níveis (Rwehera, 1999: 270).

O método inscreve-se numa perspectiva económica e coloca o acento tónico nos mecanismos de regulação natural do mercado de trabalho apoiados nos salários e nos

rendimentos⁵⁷. O seu mérito é o de ter realçado a importância e o papel do rendimento nos ajustamentos entre a formação e o emprego, superando neste aspecto, o método baseado na necessidade de mão-de-obra.

Porém, o método é controverso e levanta alguns problemas: i) exige dados sobre rendimentos nem sempre disponíveis; ii) é fortemente ancorado numa perspectiva puramente económica, escamoteia a realidade e minimiza as dimensões sócio-culturais. Admitir, segundo o autor, que as diferenças de rendimentos são uma consequência apenas de investimentos na educação é negar as complexas relações existentes entre a educação, o meio social e a família; iii) Por outro lado, sustenta ainda o autor, se do ponto de vista da análise custo - benefício se pode indicar, no momento presente, uma forte relação positiva entre a formação e o rendimento, em termos de futuro o método nada pode adiantar em relação à evolução dessa relação. A formação é planeada para um período longo no decurso do qual podem ocorrer profundas modificações em vários aspectos condicionantes.

Os três métodos tradicionais referidos, quando tomados isoladamente, não garantem uma base sólida para o planeamento da educação, pelas razões evocadas. Mas são instrumentos importantes do macro-planeamento. Há, portanto, uma necessidade, por um lado, de haver uma nova síntese dos três modelos e, por outro, de os métodos futuros serem gerados no interior do próprio sistema educativo, para que possam contribuir para a melhoria da sua pertinência, eficácia e produtividade (Coombs, 1980: 53).

1.6. Novas visões no planeamento da educação

Hoje o planeamento é visto segundo contextos educativos, económicos, financeiros, políticos e demográficos e, por isso, há uma maior diversidade de formas de abordagem e de práticas. As práticas vão hoje de um planeamento indicativo global a um planeamento estratégico, passando por planeamentos sub-sectoriais, programação e preparação de projectos com acento em objectos a curto prazo. Mas, para além da diversidade de conceitos e práticas, há hoje uma tendência para convergência em vários pontos:

⁵⁷ O método foi proposto por economistas neo-clássicos e anglo-saxões (Blaug, 1968 e Psacharopoulos e Woodhall, 1988), com base numa crítica ao método de planeamento assente sobre a necessidade de mão-de-obra sem a tomada em consideração das remunerações, na busca de um melhor fundamento económico na adequação formação-emprego (Bertrand, 1992: 34).

- a. A necessidade do planificador estar presente no terreno e manter um diálogo permanente com o político para se inteirar dos seus constrangimentos e informá-lo dos limites da sua acção num dado contexto social e económico e dos efeitos das medidas que preconiza.
- b. A preocupação de tornar os planos mais flexíveis, mais abertos aos ajustamentos para poderem tomar em consideração as mudanças imprevisíveis nos domínios económicos, tecnológicos e político. Apenas os planos de curto e médio prazo inscritos numa perspectiva de longo prazo podem permitir a observação desse requisito.
- c. A necessidade de planificar a melhoria da qualidade da educação e de racionalizar os recursos disponíveis.
- d. A necessidade dos serviços de planeamento disporem de uma série de informações para poderem apoiar os responsáveis da educação. A planificação implica também a recolha e a difusão de informações. As informações devem circular e devem ser exactas.
- e. O planeamento e a administração são hoje considerados elementos de um sistema global e funcional de gestão do sistema educativo (Caillods:2000).

1.7. Novos métodos de planeamento

Existem hoje vários métodos alternativos de planeamento da educação, com uma visão mais alargada e integrada para colmatar as insuficiências dos métodos analisados. Não entrarei numa abordagem exaustiva desses métodos, mas limitar-me-ei a realçar um deles por se revelar de maior interesse para este trabalho. Trata-se da *pilotagem estratégica* proposta por Lurie (1989).

A pilotagem estratégica

As transformações que se operaram na procura da educação (que reflecte hoje aspirações de natureza social, económica e cultural, representando uma clientela diversificada constituída não só por crianças e jovens, como por adultos de todas as idades e categorias sociais) e na natureza da oferta educativa (que deixou de ser uma prerrogativa do Estado, devido ao crescimento do papel do sector privado, à explosão demográfica e à concorrência dentro do sector social no tocante à afectação de recursos) têm como consequência o aparecimento de uma grande variedade de análises e naturalmente modificaram, de forma profunda, a natureza, os métodos e as hipóteses de planeamento. O planeamento deixou de poder desempenhar o papel de direcção, execução e de controlo que lhe era atribuído no passado. O aumento do grau de incertezas tirou-lhe as certezas sobre as quais se apoiava em situações mais estáveis (Lourié, 1989: 282⁵⁸)

A pilotagem estratégica é uma das respostas possíveis a esta situação de mudança. Consiste numa acção colectiva empreendida por uma equipa de actores, que combina a concepção, a definição das missões, a sua revisão e constante adaptação para permitir ajustar os objectivos aos recursos, os recursos face aos obstáculos e estes poderem ser reflectidos na reformulação permanente dos objectivos (idem). Este tipo de planeamento, caracterizado por uma maior dinâmica e grau de participação, impõe, segundo Landsheere, (1997:14-36) três exigências básicas aos decisores:

- a) Devem ter a capacidade de identificar de forma rápida os sinais de mudança no ambiente do sistema educativo e reagir de imediato. Devem poder antecipar uma situação e contar com a participação dos membros da equipa;
- b) A concepção de um sistema de informação e comunicação, isto é um quadro de referência educativa, com um conjunto de indicadores que possam ser constantemente seguidos, podendo emitir sinais de alarme logo que uma das componentes do sistema atinja níveis críticos. A pilotagem de um sistema educativo

⁵⁸ Sylvain Lourié (1989) num artigo intitulado: *Vers un pilotage strategique de l'éducation?*, publicado na Revista *Perspectives*, analisou a evolução da procura e da oferta da educação, identificando as principais mudanças nelas surgidas ao longo dos últimos vinte anos do século XX, que apontam para a necessidade de novas estratégias de planeamento da educação que devem ser concebidas numa nova perspectiva. Na linha dessa nova perspectiva lançou, de entre várias outras hipóteses de planeamento, a ideia da "Pilotage Strategique".

implica que o mesmo seja mantido numa determinada trajectória para permitir avaliar o seu afastamento ou não. Os indicadores podem servir de sinais de alerta e, ao mesmo tempo, de instrumentos de comunicação, permitindo a identificação das causas das disfunções. O comportamento global do sistema educativo e a sua resposta à procura individual, são aspectos que devem merecer observação e análises contínuas.

c) A capacidade para avaliar os conteúdos, as estratégias e os meios mobilizados. É importante que os resultados obtidos sejam avaliados e comparados com os objectivos fixados.

A pilotagem estratégica baseia-se fundamentalmente em acções colectivas, compreendendo: a recolha sistemática de informações, de dados e de estatísticas, aos níveis local, regional, nacional e internacional; a análise destes dados; a organização de acções, mobilização de meios e revisão permanente. Ela exige um conhecimento profundo da situação da educação e o estabelecimento de acordos entre os elementos da equipa. Esta é, aliás, uma das condições essenciais para haver uma reflexão conjunta, uma consciência sobre a realidade dos factos, elementos determinantes para um debate objectivo e profícuo. A divergência sobre uma situação concreta dificilmente pode levar a convergências na busca de soluções.

Ao nível do ensino, a pilotagem pode ser de três tipos: *administrativa, formativa e do rendimento escolar*.

a. A *pilotagem administrativa* é a que questiona, nos estabelecimentos escolares, assuntos relacionadas com o nível de formação dos professores; a qualidade, a coerência⁵⁹ e pertinência dos currículos em relação ao projecto escolar; a qualidade e a quantidade dos equipamentos escolares; a acessibilidade dos alunos. Este tipo de pilotagem tem a ver com os *inputs* e visa assegurar a qualidade do serviço prestado pela escola ou grupo de escolas. Os critérios são baseados nas leis, regulamentos ou orientações administrativas.

⁵⁹ Fala-se de coerência quando: i) os objectivos a alcançar se inscrevem tanto na linha do projecto educativo global como dos projectos particulares formulados por diversos grupos ou mesmo projectos individuais; ii) o currículo em uso corresponde aos objectivos fixados; iii) as modalidades de avaliação estão de acordo com esses objectivos (Landsheere, 1997: 17-30).

- b. A *pilotagem formativa ou diagnóstica*, baseada em testes sobre o fundamental de um programa de estudo, visa o aluno e tem como objectivo identificar as dificuldades no processo de aprendizagem e procurar soluções adequadas.
- c. A *pilotagem do rendimento escolar* baseada em testes normativos, visa avaliar o rendimento das escolas e dos cursos. Os resultados constituem, por um lado, fontes de informação para os decisores e, por outro, indicadores para os professores sobre os seus alunos em relação aos outros (Landsheere, 1997: 17-18).

Qualquer técnica ou método carece de uma adequação às características e possibilidades do meio em que são utilizados e aos fins visados. No contexto de países mais carenciados em recursos de vária ordem, como é o caso da Guiné-Bissau, este método, desde que devidamente adaptado, poderá contribuir para despertar a atenção dos técnicos sobre vários aspectos negligenciados, obrigando-os a um trabalho de grupo e à formação de uma consciência real sobre a situação da educação e sobre a necessidade de medidas coerentes. Aliás, estratégias desta natureza já foram enunciadas em documentos de desenvolvimento da educação, mas nunca foram operacionalizadas, por falta de duas componentes essenciais, presentes em qualquer acção: falta de estabilidade institucional e ausência de técnicos competentes e disponíveis. Estes elementos são também indispensáveis para a concretização de qualquer projecto educativo e não só, independentemente do seu grau de complexidade ou exigência.

2. Recursos humanos

Os recursos humanos constituem o factor decisivo de todo o processo educativo, a garantia do funcionamento do sistema educativo. A afirmação tem o seu fundamento na teoria geral dos recursos humanos, segundo a qual a função de administrar baseia-se numa relação estreita com os grupos de trabalho existentes numa organização e não com operários tomados individualmente. A chave do sucesso da organização está na sua capacidade de estabelecer um sistema de comunicação capaz de prevenir os conflitos entre membros da organização (Puelles Benítez, 1987).

É tendo como pano de fundo esta justificação que abordarei a questão dos recursos humanos na educação, desenvolvendo um conceito que, embora tendo como preocupação os profissionais da educação, incluirá também o aluno como “produto final” – e, ao mesmo tempo, participante directo no processo de ensino-aprendizagem, dotado hoje de novas características.

Por outro lado, estará sempre subjacente ao desenvolvimento deste elemento da Administração Educativa, o facto de se tratarem de recursos afectos ao sector educativo, que é, sem dúvida, aquele que mais recursos humanos emprega, tanto do ponto de vista quantitativo, como qualitativo. É ponto assente que os ministérios de educação são em muitos países não só um dos maiores consumidores do erário público, como as maiores empresas de um país, os maiores empregadores – avaliando pelo elevado número do pessoal docente, administrativo, técnico e de especialistas que emprega e que no seu seio desempenham, de forma permanente, as mais variadas funções tendo em conta o volume de despesas com o enquadramento e a formação de todos esses recursos (Puelles Benítez, 1987).

A educação precisa de recursos em elevada quantidade e qualidade, mas contribui também para a preparação destes. Recursos humanos devidamente qualificados são uma condição fundamental para o êxito das transformações educativas. Estudos realizados indicam que as maiores dificuldades enfrentadas na concepção das reformas e na

implementação das medidas políticas se deveram à falta de recursos qualificados nos diferentes níveis da Administração Educativa (IIPE, 1998⁶⁰).

A necessidade de qualificação dos recursos humanos implicados no funcionamento dos sistemas educativos, se é uma questão teórica e pacificamente aceite, em termos práticos, está longe de ser uma realidade em muitos países. Isto porque, por um lado, em muitos deles, a Administração da Educação ainda relega todas as questões relacionadas com os recursos humanos para um simples departamento de recursos humanos, cujas actividades se limitam a rotinas burocráticas, ao tratamento de simples papéis exigidos pela administração, à organização de processos. Esta visão apesar de ter evoluído para um conceito mais abrangente assente nas “relações humanas”, está contudo longe do que devem ser hoje as exigências de uma Administração de Recursos Humanos, cujas funções se tornaram mais complexas. Por outro lado, a visão dos recursos humanos implicados no sistema educativo é ainda limitada a docentes quando, na verdade, para garantir o funcionamento eficaz do sistema existem muitas outras funções, tanto ao nível central como periférico, que devem ser asseguradas por outras categorias de técnicos (Puelles Benítez, 1987: 235).

A este respeito, vários autores são unânimes em distinguir três categorias de recursos humanos necessários ao funcionamento do sistema educativo:

- a. Os *docentes*, para os diferentes níveis e modalidades de ensino formal e não formal;
- b. *Pessoal da administração* que engloba todos os que têm como tarefa dirigir em vários níveis do sistema (central, regional, local e a nível das instituições). É um leque que vai do Ministro aos directores de escolas.
- c. Os *técnicos ou especialistas* em diversos domínios do processo de aprendizagem que asseguram as tarefas relacionadas com a formulação de objectivos educativos, organização de estruturas de ensino, planeamento curricular, avaliação, elaboração de programas de formação e reciclagem de professores, concepção e elaboração de

⁶⁰ O Fórum sobre a Formação de Recursos Humanos para Gestão Educativa na América Latina, realizado no Instituto Internacional de Planificação da Educação, em Buenos Aires, Argentina, de 11 a 12 de Setembro de 1998, pôs um acento especial na necessidade de modificar qualitativamente as estratégias para a formação dos recursos humanos para a gestão educativa nos países da América Latina, em geral, e no MERCOSUL, em particular.

materiais didácticos. Nesta categoria incluem-se também especialistas de outras áreas complementares, como psicólogos, sociólogos, estatísticos, documentalistas, arquitectos e outros.

Embora esta classificação seja diferente da adoptada pela UNESCO⁶¹, é a que será adoptada neste trabalho para facilitar o funcionamento do modelo para análise da situação da Guiné-Bissau.

2.1. Tratamento administrativo dos recursos humanos

O tratamento administrativo dos recursos humanos no sector da educação implica em primeiro lugar, o conhecimento dos seus vários aspectos. Por isso, deve partir de um inventário completo que permita analisá-los do ponto de vista de três aspectos fundamentais: sua distribuição, idoneidade e utilização.

1) A análise da distribuição geográfica do pessoal permite, por um lado, identificar as assimetrias na afectação do pessoal por actividades, funções, regiões, localidades e estabelecimentos escolares e, por outro, a adopção de medidas para a correcção da situação

2) A idoneidade⁶² do pessoal para o desempenho das diversas funções dentro do sistema educativo é, hoje, tendo em conta a complexidade e a importância da educação no desenvolvimento de qualquer país, uma das exigências fundamentais para o correcto funcionamento dos serviços educativos. A idoneidade é aqui entendida como o grau de profissionalismo do pessoal, o seu nível e conteúdo de educação geral, científica e profissional, a sua disponibilidade para aperfeiçoamento contínuo e a sua atitude perante os seus deveres, responsabilidades e direitos. Por isso, a avaliação desse aspecto deve orientar-se para três aspectos fundamentais: i) a adequação da formação com a função actual; ii) os processos de selecção dos candidatos para as diferentes funções ou para

⁶¹ A UNESCO classifica todo o pessoal interveniente no sistema em duas categorias: Pessoal Técnico e Pessoal Dirigente. Os docentes fazem parte da primeira categoria (UNESCO, 1988: 26).

⁶² Na Guiné-Bissau esta análise é de capital importância. Como se verá mais adiante, muitos docentes hoje em exercício foram recrutados sobre pressão da explosão escolar verificada nos primeiros anos que se seguiram à independência nacional. As acções de reciclagem que se seguiram não atingiram os resultados que se esperavam. Volvidos estes anos, ainda existem docentes que na realidade já não conseguem responder às exigências hoje impostas pelo sistema educativo.

formação profissional no domínio da educação – o que pressupõe uma definição clara das características que os recursos humanos devem possuir para as diferentes funções; iii) os conteúdos, métodos de formação e as instituições de formação, tanto iniciais, como de capacitação em serviço.

3) Uma utilização correcta, por exemplo, do pessoal docente não se esgota apenas na relação professor/aluno. Conhecendo melhor as capacidades, experiências e aptidões especiais de certos docentes, torna-se mais fácil o seu aproveitamento para outras funções. Uma das causas mais frequentes da subutilização do pessoal afecto à educação é a sua distribuição assimétrica.

Para além da quantidade precisa do pessoal disponível, no inventário devem ainda constar, a sua composição do ponto de vista do género, idade, níveis de formação, especializações, anos de experiência, regime de emprego, horário, distribuição geográfica por níveis, ramos de ensino e áreas curriculares (Lozano e Martín, 1963: 117-122).

2.2. Funções e Processos da Administração dos Recursos Humanos

As funções mais gerais da Administração dos Recursos Humanos abarcam hoje domínios como: i) a previsão, qualificação e classificação das necessidades em recursos humanos e programação dos efectivos por níveis, modalidades e áreas do sistema educativo; ii) a análise das retribuições e suas implicações orçamentais; iii) a análise dos regimes de emprego do pessoal e formulação de propostas para a melhoria das condições laborais; iv) a selecção, formação e aperfeiçoamento do pessoal e a gestão das diferentes situações do pessoal.

O processo de administração dos recursos humanos é um processo que implica três níveis de intervenção: previsão das necessidades, selecção, gestão e desenvolvimento.

2.2.1 Previsão dos recursos humanos

Compete à Administração dos Recursos Humanos prever as necessidades globais de recursos humanos (professores, especialistas e administradores), tanto do ponto de vista da quantidade, como da qualidade, para um período determinado e para lugares e condições que deve definir previamente. A previsão apoia-se em dados capitais para o sistema

educativo, tais como o crescimento demográfico, a situação da escolarização e os indicadores relativos a migrações internas.

A previsão implica: i) a definição dos perfis profissionais desejados e consequentemente dos requisitos básicos em termos de conhecimentos e aptidões que se deve possuir; ii) a descrição e a classificação dos postos criados, das funções e responsabilidades inerentes ao cargo, uma vez que os recursos humanos são destinados a funções concretas; iii) o conhecimento prévio das ofertas do mercado de trabalho; iv) a avaliação das capacidades e possibilidades do próprio sistema educativo para formar esses recursos, através das suas instituições, como acontece com o pessoal docente cuja formação pode ser ajustada, em termos quantitativos e qualitativos, às necessidades do sistema educativo que absorve a maioria. A formação de recursos humanos para as diferentes especialidades, no âmbito do sistema educativo, deve ser projectada a curto e médio prazo (Puelles Benítez, 1987: 236).

As necessidades de recursos humanos para a educação são também determinadas por factores externos como o número de alunos que entram e saem – como “produtos” dos diferentes níveis do sistema e que podem ser enquadrados no sector económico e social ou por outros níveis do sistema educativo. É com base no número de alunos que é também possível determinar a quantidade e a qualidade de professores, bem como de todo pessoal necessário à escolarização desses mesmos alunos.

O número de alunos pode ser calculado a partir dos dados demográficos, dos dados sobre a população escolarizada, a população escolarizável e sua repartição por grupos etários e por sexo. Estes dados são, por sua vez influenciados por factores como, a natalidade, a esperança de vida, as migrações (internas e externas).

Na previsão das necessidades são, ainda, tomados em conta, dados sobre a distribuição da população pelas zonas geográficas, pelos núcleos de populações. Estes dados são determinantes na implantação das instituições escolares, na elaboração do mapa escolar.

Os dados demográficos e geográficos, estando intimamente relacionados com os económicos, permitem conhecer a distribuição da população activa por sectores e ramos de produção, as taxas de desemprego e a localização dos projectos de desenvolvimento.

É com base em todos esses dados, difíceis de se conseguir em certas situações, que se torna possível prever as necessidades em recursos humanos, definir os níveis de escolarização e adoptar outras medidas políticas para o desenvolvimento da acção educativa.

2.2.2 Selecção e recrutamento dos recursos humanos

Identificadas as necessidades de recursos humanos, definidos os perfis profissionais e caracterizados os postos de trabalho, a selecção e o recrutamento são processos que permitem encontrar e enquadrar o recurso humano mais indicado para garantir as funções previstas e a qualidade do sistema. Com estes processos entram novos recursos humanos para o sistema. A qualidade desses recursos e sua adequação ao fim pretendido dependem muito da forma como esses processos são encarados e da clareza dos procedimentos que implica (Merino e Torreblanca, 1978⁶³)

A programação de efectivos deve ser um exercício permanente da Administração dos Recursos Humanos. A sua ausência e, conseqüentemente, a falta de um plano de provisão das vagas, criadas pelas necessidades de expansão do sistema ou por promoções, abandono, reforma ou falecimento, pode originar improvisações nos ingressos e pôr em risco todo o processo (idem).

A selecção e o recrutamento dos recursos humanos podem incorrer em dois vícios muito frequentes: *endogamia* e *a politização dos postos*⁶⁴. Pela *endogamia*, todo o processo é limitado às ofertas no âmbito do pessoal docente. Esta prática foi criticada em vários encontros organizados pela UNESCO e é apontada como um dos obstáculos ao

⁶³ José Maria Merino e José Torreblanca (1978), na obra *La Formación de los Administradores de la Educación: Situación Actual, Perspectivas e Recomendaciones*, sustentam que uma selecção qualitativa deve revestir-se dos seguintes requisitos: i) A universalidade da oferta. Devem participar na selecção o máximo possível de candidatos potenciais; ii) A igualdade de oportunidades. Todos os candidatos que preencham os requisitos básicos devem ser considerados no processo sem nenhuma discriminação; iii) Os critérios devem ser objectivos de forma a facilitar o recrutamento dos melhores recursos para as características objectivas do posto de trabalho; iv) os seleccionadores devem ser idóneos, com capacidades pessoais e profissionais; v) devem existir procedimentos racionais de selecção, públicos e escritos para a defesa dos candidatos.

⁶⁴ Na Guiné-Bissau há muitos anos que o preenchimento de certos lugares-chave é feito na base destes dois expedientes, mesmo ao nível de lugares essencialmente técnicos que exigem perfis mais ajustados. Nos governos dos últimos anos têm-se recorrido muito a técnicos internos para nomeação de Ministros de

desenvolvimento da Administração Educativa por gerar um círculo vicioso dificilmente superável. Pela *politização dos postos* há um preenchimento dos postos de trabalho por pessoas próximas dos detentores do poder sem a promoção de concursos públicos. Nessas condições são geralmente visíveis as consequências tanto do ponto de vista funcional e operativo como da qualidade do desempenho, para além da criação de um clima socio-profissional pouco favorável às complexas acções educativas que exigem um trabalho de equipa (Puelles Benítez, 1986:180-194).

2.2.3. Desenvolvimento dos recursos humanos

O conceito desenvolvimento de recursos humanos, segundo Merino y Torreblanca (1978), pressupõe actividades permanentes de uma organização visando assegurar o adequado desempenho dos recursos humanos, mantendo-os actualizados e ajustados aos padrões normativos fixados. É um conceito mais dinâmico face ao conceito tradicional de “gestão do pessoal” ligado à rotina e à burocracia⁶⁵.

No processo de desenvolvimento de recursos humanos, ocupa um lugar central o *regime de emprego*, ou seja, um conjunto de normas que regulam a relação do pessoal com a organização, desde a sua entrada (recrutamento) até à reforma ou separação. O regime de emprego integra o recrutamento, a colocação, a formação (inicial, no caso do primeiro emprego, com o fim de adaptar o candidato recrutado às características do posto de trabalho), o aperfeiçoamento, a actualização (para adaptação a novos métodos ou teorias, inovações curriculares, reformas estruturais e outras situações novas ao longo do exercício), a mobilidade, a progressão, o regime de horários e de prestação de serviço, o regime salarial, a motivação e a participação, o bem-estar do pessoal e a supervisão.

De entre as componentes do regime do emprego, algumas têm uma influência determinante sobre o desenvolvimento e estabilidade dos recursos humanos. Na educação

Educação e Directores Gerais, para períodos relativamente curtos. Esta prática tem não só empobrecido a Administração da Educação a vários níveis, como tem sido um dos factores da instabilidade institucional.

⁶⁵ O termo é utilizado na obra *Estruturas de Administração e Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias*, coordenada por João Barroso (Barroso et al., 1990: 106).

são por vezes elementos determinantes e estruturantes das acções educativas. Vamos analisar sucintamente algumas.

a) *Formação inicial e actualização.* As acções relacionadas com essas duas exigências que se complementam nem sempre são tomadas em devida conta, principalmente onde os meios financeiros são mais limitados. As administrações educativas encaram a formação inicial com muito mais facilidade do que o aperfeiçoamento ao longo do exercício das funções. As acções de aperfeiçoamento, embora hoje indispensáveis devido aos constantes e rápidos progressos tecnológicos, também ao nível da educação, são geralmente encaradas com timidez, organizadas de forma esporádica e nem sempre atingem os resultados esperados. A situação é ainda mais grave ao nível do pessoal administrativo que raras vezes tem uma oportunidade de formação quer inicial, quer de actualização. Os argumentos são sempre a falta de meios financeiros para a sua realização. É essa falta de formação e de actualização dos recursos afectos aos diferentes domínios da Administração da Educação que explica em grande parte o seu estado de subdesenvolvimento técnico.

b) *A Mobilidade e progressão.* São dois aspectos a ter em conta e a regulamentar para garantir que os recursos humanos possam mover-se dentro da respectiva carreira e tenham acesso a categorias superiores com base no seu mérito pessoal. Os instrumentos de mobilidade e de progressão na carreira devem ser definidos no quadro do Estatuto da Carreira Docente. A falta de perspectivas profissionais e de garantias objectivas na melhoria profissional são as causas mais frequentes da insatisfação e das grandes flutuações de pessoal nas administrações educativas.

c) *Os Regimes de horários e de prestação de serviços.* O horário e as condições de prestação de serviços devem ser estabelecidos com base em princípios de equidade para todos os níveis e funções de modo a proporcionar a plena utilização das habilidades e capacidades do pessoal. Seria por isso importante que os recursos humanos afectos ao sistema funcionassem em regime de dedicação exclusiva à tarefa educativa. Porém, na impossibilidade disso acontecer, torna-se imperiosa a definição clara do horário semanal

dos docentes, tendo em conta que ele integra as componentes lectiva e não lectiva e que se desenvolve em cinco dias semanais de trabalho⁶⁶.

d) *Compatibilidades e incompatibilidades*. Para salvaguardar as exigências do trabalho educativo, a compatibilidade e incompatibilidade das funções do pessoal da Administração da Educação com outras funções devem ser devidamente regulamentadas. Pela mesma razão, devem ser regulamentados os períodos de férias, os regimes de licença, as autorizações, conjugando os aspectos específicos da administração educativa com o regime geral da função pública. A educação tem a particularidade de obedecer, por um lado, ao regime geral da função pública – por se tratar de funcionários públicos – e, por outro, às especificidades próprias da função docente.

e) *Política salarial coerente*. É importante que a política salarial praticada crie e alimente a motivação do pessoal e a necessidade da sua dedicação exclusiva ao sistema educativo. Uma política salarial para poder produzir esses efeitos deve reunir nomeadamente estas características: i) ser razoável face aos níveis salariais dos demais sectores económicos; ii) contribuir para a estabilidade e permanência do pessoal no sistema educativo; iii) ser justa para os diferentes níveis e categorias de recursos humanos dentro do próprio sistema educativo; iv) estimular a promoção e a progressão profissional, através de uma melhor remuneração das maiores responsabilidades, das tarefas mais complexas e da dedicação mais intensa; v) ser clara e pública (Merino y Torreblanca, 1980).

A ausência de uma política salarial justa, ao nível da educação, sobretudo nos países mais pobres, tem acentuado o fosso entre a remuneração, o *status* social e o nível de contribuição dos recursos humanos para o seu desenvolvimento.

⁶⁶ Segundo a legislação portuguesa, o horário semanal do docente dos ensinos básico e secundário é de 35 horas semanais, compreendendo uma componente lectiva que varia entre os 25 horas semanais para a pré-escolar e o 1º ciclo; 22 horas para o 2º e 3º ciclos e de 20 horas para os docentes do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 1/98, Art.º 76). Segundo o Art.º 78º, n.º 2, os docentes não podem prestar mais de cinco horas lectivas diárias consecutivas. A componente não lectiva do pessoal docente abrange a realização de trabalhos a nível individual e a prestação de trabalho ao nível do estabelecimento de educação e ensino. Na Guiné-Bissau, as indefinições que ainda reinam quanto a estes aspectos têm sido uma das maiores causas da baixa qualidade do ensino ministrados nas escolas principalmente públicas. Os docentes, para além de leccionarem em escolas públicas, privadas e outras, não têm limites em termos de horas lectivas semanais. Por outro lado, não existe nenhuma relação entre essa componente e a não lectiva.

f) *Motivação e participação*. Nas organizações, e em especial nas educativas, a motivação e a participação do pessoal, nas actividades de rotina e na tomada de decisões importantes constituem factores positivos que favorecem não só o funcionamento das instituições e a concretização dos seus objectivos, como estimulam o próprio desenvolvimento dos recursos humanos. Harbinson (1977), com base na teoria da hierarquia das necessidades de Abraham Maslow, desenvolveu a sua teoria sustentando a existência de dois tipos de factores na questão motivacional das organizações: i) *os factores-higiene* que previnem as insatisfações em relação aos salários, às condições de trabalho, etc.; ii) *os factores motivacionais* que reforçam a aceitação, os elementos activos e positivos, constituindo verdadeiros factores de motivação do pessoal, desde que os primeiros sejam garantidos.

Na educação, a *motivação e a participação* são elementos-chave do processo de ensino. A motivação está intimamente ligada e é dinamizada pela existência de determinadas garantias, mais ou menos universalmente reconhecidas, de entre as quais, se enfatizam: as possibilidades de uma carreira docente; aperfeiçoamento sem grandes sacrifícios; melhoria contínua de instrumentos didácticos e pedagógicos; incentivo e apoio à inovação e criatividade; salário aceitável. Para que a participação seja efectiva é preciso encará-la não só ao nível do processo de ensino, mas também das reformas e decisões importantes. Estes aspectos são minimizados e quando são tomados em consideração, são-no muitas vezes de forma superficial e por mera formalidade.

Como já se observou, o funcionamento do sistema educativo depende dos recursos humanos que são os seus elementos produtivos, partes integrantes de todo o processo educativo. Para reforçar a participação, recorreu-se em tempos à chamada *teoria das relações humanas*, uma perspectiva que valorizava os recursos humanos face à posição autoritária tradicional. As pessoas eram estimuladas a participar por se considerarem necessárias e por desempenharem um papel importante dentro da instituição a que pertenciam. Hoje, evolui-se para um novo conceito de participação, denominado *modelo de recursos humanos*, um modelo cujo objectivo vai para além da melhoria do nível de satisfação e moral do indivíduo, ao procurar melhorar o processo de tomada de decisão e a eficácia no desempenho das tarefas.

f) *Bem-estar do pessoal*. O desenvolvimento dos recursos humanos inclui também o bem-estar do pessoal o que implica aspectos (não necessariamente regulamentares) que contribuem para melhorar ou complementar as condições de trabalho. Incluem-se aqui os serviços e actividades de carácter cultural, social e assistencial que, em princípio, são assegurados pelo envolvimento directo dos próprios interessados, mas que devem ser apoiados e fomentados pela própria administração.

g) *Supervisão*. A supervisão dos recursos humanos no contexto da administração educativa comporta duas facetas fundamentais: i) a *técnico-pedagógica* que abrange a avaliação da qualidade geral do processo ensino-aprendizagem englobando os métodos e sistemas de ensino, a avaliação do rendimento e o apoio aos professores em matérias especificamente docentes, com o objectivo de melhorar os resultados da sua acção; ii) a *administrativa geral* relacionada com o desenvolvimento dos diferentes recursos, com o funcionamento dos serviços, instituições e escolas, com o apoio administrativo aos mesmos e o rendimento e produtividade do sistema educativo.

Os dois aspectos de avaliação referidos são, em alguns casos, exercidos pelo mesmo órgão. Mas podem e devem ser separados e diferenciados à medida que as instituições e os procedimentos se tornam mais complexos de modo a garantir que tanto o funcionamento, como os resultados das áreas substantivas (ensino de qualidade) e adjectivas do sistema educativo (infra-estruturas económicas e administrativas necessárias) sejam correctamente avaliados (Merino y Torreblanca, 1978: 179-83).

3. Gestão dos Recursos Financeiros

Os meios financeiros são uma condição indispensável para o funcionamento dos sistemas educativos, uma vez que condicionam a mobilização e a utilização dos seus elementos fundamentais: os recursos humanos, em especial os professores, os edifícios e os equipamentos. São os meios financeiros que permitem a formação, o enquadramento e o aperfeiçoamento dos recursos humanos, a construção e o equipamento de escolas, a aquisição de materiais de suporte necessários tanto aos alunos, como aos professores e que asseguram, igualmente, os serviços necessários ao funcionamento da própria Administração Educativa (Rwehera, 1999: 95).

3.1. Afectação dos recursos públicos

A afectação de recursos no sector educativo é geralmente confrontada em todos os países com dificuldades de vária ordem. Essas dificuldades são geradas, por um lado, pelo ritmo superior de crescimento das despesas da educação em relação às demais despesas públicas e ao crescimento do PIB e, por outro, pela facto das respostas dos sistemas educativos dependerem da capacidade financeira de um país. A educação é hoje uma “indústria” de custos crescentes; os sistemas educativos exigem cada ano mais recursos financeiros para conseguirem praticamente os mesmos resultados. Portanto, para melhorarem os resultados precisam de recursos adicionais (Puelles Benítez, 1987: 251). Mas, como muitos países são obrigados a reduzir cada vez mais as suas despesas públicas, incluindo as educativas, muitos objectivos educacionais vão-se tornando irrealizáveis principalmente nos países mais pobres. Assim, objectivos como gratuidade e universalização do ensino básico são, à luz dessas limitações, meras utopias a nível desses mesmos países, sobretudo quando confrontados com prioridades como o combate às grandes endemias, à fome, à pobreza extrema e com a necessidades de instauração e manutenção da paz e da estabilidade. Esses países manifestam uma crónica incapacidade de mobilizar os recursos necessários à sustentabilidade dos seus projectos educativos, os quais entram sempre em concorrência com outros sectores da vida nacional, no momento da distribuição dos magros recursos nacionais (idem).

Por outro lado, a afectação de recursos é também confrontada com a dificuldade que ainda persiste em muitos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, em termos de uma apreciação global do volume real dos recursos afectos à educação. Esta avaliação pressuporia o conhecimento da totalidade das despesas educativas consagradas anualmente pelo conjunto das instituições nacionais (incluindo as relacionadas com os materiais produzidos) das despesas públicas previstas no orçamento do Estado e também das suportadas pelas colectividades locais, famílias e pela contribuição externa. Uma série de razões impedem a concretização dessa avaliação.

Ao nível interno dos países, os governos avaliam as suas despesas recorrendo a alguns indicadores relativos aos gastos que permitem um cálculo, por defeito, da sua totalidade. Nesse sentido, os indicadores mais utilizados são: i) a relação entre as despesas públicas gerais em educação (DPGE) e produto nacional bruto (PNB); ii) e a relação entre as despesas públicas gerais na educação (DPGE) e o Orçamento Geral do Estado (OGE); iii) a soma total dos gastos públicos em educação feitos ao nível de todas as instituições nacionais. Porém, em qualquer das situações, os indicadores apenas fornecem informações aproximadas sobre as despesas reais na educação.

1) No caso do primeiro indicador, não são tomados em consideração os gastos privados em educação, tanto nas escolas privadas, como nas públicas. Este indicador fica muito aquém da realidade nos países de economia de mercado, em que os gastos privados em educação atingem percentagem elevadas em relação aos gastos públicos. Apresenta também limites em circunstância de uma fraca expressão do ensino privado. Além disso, este indicador pode, por outro lado, dar uma informação fictícia sobre a relação DPE/PNB quando este sofre uma baixa e aquele se mantém devido ao facto de certas despesas importantes na educação, as relacionadas com o pessoal, serem fixas (Puelles Benítez, 1987: 255).

2) O segundo indicador, para além de ter as limitações já referidas em relação às despesas privadas, apresenta outras imprecisões como sejam as que decorrem do facto de as despesas públicas orçamentadas nem sempre corresponderem às executadas. Essa relação DGE/OGE permite todavia conhecer, do ponto de vista político, o nível de prioridade que cada Governo concede à educação, uma vez que os orçamentos públicos se destinam à aquisição de determinados bens e à prestação de serviços.

3) Com o terceiro indicador pretende-se conhecer a totalidade dos gastos públicos em educação pela soma de todas as verbas existentes em todos os orçamentos públicos, ao nível da totalidade das instituições nacionais. Com este indicador torna-se possível calcular as despesas em educação por habitante e por todo o país.

Às dificuldades já referidas em termos do conhecimento real dos gastos em educação acresce ainda o facto da maioria dos cálculos incidirem sobre a educação formal, minimizando os gastos com a educação não formal e com as acções promovidas por instituições privadas (Puelles Benítez, 1987: 245-247).

O estabelecimento da relação entre as despesas em educação e seu rendimento dos pontos de vista social, económico ou político, deverá passar obrigatoriamente por um cálculo mais rigoroso que deve incluir: i) o financiamento público das instituições públicas, subvenções às instituições privadas, financiamento aos educandos através de bolsas de estudos, empréstimos e outras modalidades; ii) o financiamento privado do ensino privado, financiamento privado do ensino público (taxas, matrículas, etc.) e financiamento privado dos educandos em termos de manuais e material escolar.

Uma visão global das despesas em educação iria não só permitir um cálculo mais exacto das despesas gerais em educação, como contribuir para esclarecer que o financiamento público da educação não se resume apenas aos fundos públicos, como geralmente sustentam as práticas orçamentais.

3. 2. Fontes de financiamento da educação

As dificuldades de financiamento da educação também se relacionam com a capacidade de identificação de fontes de financiamento e de mobilização de recursos adicionais. A incapacidade de diversificação das fontes de financiamento explica, em grande medida, a difícil situação em que se encontra a educação na maioria dos países mais pobres e em alguns países em desenvolvimento. São geralmente duas as principais fontes de financiamento: as fontes nacionais e as fontes externas.

Fontes nacionais

Na maioria dos países desenvolvidos, os grandes investimentos na educação são feitos com recurso a fontes internas de financiamento. A realidade é porém diferente nos países mais pobres, sobretudo africanos do Sul do Sara. Estes chegam a depender quase totalmente de ajudas externas. Ao nível interno dos países, as principais fontes são habitualmente as seguintes:

a) *Os orçamentos gerais do Estado.* Esses orçamentos suportam, regra geral, a grande parte das despesas obrigatórias da educação (despesas de funcionamento). São geralmente despesas elevadas em relação às de investimento. Contudo, as dotações orçamentais para essas despesas obrigatórias nem sempre correspondem ao planeado devido a dificuldades da sua actualização anual, face aos níveis de execução. A fatia do orçamento do Estado para a educação tem vindo a decrescer, de forma significativa nos países mais pobres, devido ao peso dos serviços de dívidas e às crises económicas. Para fazer face a esta situação, os salários têm sido sempre privilegiados em detrimento de investimentos para o desenvolvimento. Por outro lado, na distribuição dos limitados fundos públicos pela globalidade dos sectores nacionais, os investimentos nos sectores produtivos são geralmente privilegiados em detrimento do sector educativo apesar deste ser considerado prioritário em muitos países (Magnen, 1990: 78).

b) *Os financiamentos regionais e locais.* O financiamento da educação pelas colectividades regionais e locais é uma prática em muitos países. Certos países criaram impostos especiais para financiamento de projectos educativos locais. Noutros foram aplicadas taxas sobre salários pagos por certas empresas, revertendo o produto em favor do ensino técnico e da formação profissional⁶⁷. Em muitos países da América Latina, os Serviços Nacionais de Aprendizagem e Formação Profissional⁶⁸ são financiados por percentagem fixada sobre os salários pagos pelos empregadores.

c) *Contribuição das comunidades locais.* O esforço das comunidades locais pode constituir uma das fontes importantes para investimentos na educação, sobretudo a nível

⁶⁷ A França criou uma *taxa de aprendizagem* destinada a apoiar o desenvolvimento da aprendizagem e dos ensinos técnico e profissional (Ministère de L'Éducation National, *Repères et Références Statistiques Sur Les Enseignements Et La Formation*, Paris, 1988).

dos países em desenvolvimento. Não são raras hoje as iniciativas por parte das comunidades locais na construção de escolas próprias ou na participação na edificação de escolas públicas necessárias à educação das suas crianças e jovens. Na África do Sul do Sara, estima-se que cerca de 50% das escolas hoje existentes foram construídas ao abrigo desta modalidade. Em alguns casos essas iniciativas foram complementadas por fundos públicos ou apoios por parte de instituições regionais ou locais. Os apoios das comunidades revestem-se de formas variadas e podem até incluir construção, conservação e apoio ao funcionamento das escolas. Estes apoios, quantificados e somados, constituem também um financiamento privado ao ensino público. São de importância crescente em certos países os investimentos feitos no quadro do ensino privado e comunitário. Nessa linha, inscrevem-se também as iniciativas de empresas locais na construção, equipamento e apoio às escolas. Em alguns casos as empresas são incentivadas com algumas isenções fiscais.

Na maioria dos países mais pobres estas fontes de financiamento não são utilizadas. Elas não poderiam certamente financiar projectos de educação de base, ou profissional, que necessitam de meios mais avultados. Mas, devidamente “exploradas”, as fontes comunitárias poderiam constituir um importante apoio aos projectos do ensino básico (Magnen, 1990).

d) Contribuição dos alunos. A contribuição dos alunos reveste-se de formas variadas: inscrições, propinas, gastos em materiais – cujo montante aumenta em função do nível de educação, podendo atingir níveis apreciáveis ao nível das universidades, principalmente daquelas em que as contribuições dos alunos representam uma fonte importante de receita. A soma destas contribuições constitui a contribuição privada ao ensino público, devendo pelo facto, ser extraída das contribuições públicas. Há que estabelecer a diferença entre os impostos sobre a educação fixados no quadro do sistema tributário geral que se destinam ao tesouro público e, consequentemente, ao orçamento público para a educação e as contribuições dos alunos como utentes de um serviço individual.

⁶⁸ Brasil criou uma taxa de 2.5% sobre os salários das empresas que denominou salário-educação, para financiamento do ensino primário (Magnen, 1990: 80-81).

Fontes externas

O recurso a fontes externas para complemento de investimentos no sector educativo é uma prática vigente em muitos países em desenvolvimento. As ajudas externas podem revestir a forma de dons e empréstimos a baixos juros ou com prazos muito dilatados de pagamento. Essas ajudas podem passar por dois canais: bilateral (quando são de Governo para governo) e multilaterais (quando são de instituições internacionais ou de comunidades de Estados, de grupos privados ou de ONG para o Estado). Nos países menos avançados (PMA) as ajudas bilaterais, embora ainda maioritárias, tendem, nos últimos dez anos, a diminuir em benefício das multilaterais. Passaram efectivamente de 62% em 1985 para 54% em 1995, graças à crescente intervenção das instituições de Brettons Woods (FMI e BM) nos programas de desenvolvimento (Rwehera, 1999: 53).

Os países mais pobres são muitas vezes forçados a recorrer ao financiamento externo, por razões de vária ordem, relacionadas, designadamente, com a debilidade das suas produções internas (que mal suportam as necessidades prioritárias das populações), com o reduzido volume e valor das suas exportações (baseadas num número muito reduzido de produtos, sujeitos a grandes flutuações de preços no mercado internacional).

A ajuda pública ao desenvolvimento representava, em média, entre 1988-1994, cerca de 9,6% do PIB dos países PMA; deste total, a parte destinada à educação representava cerca de 4 a 10%, um montante ainda assim superior ao que os respectivos governos inscreviam nos seus orçamentos internos (idem). Esses fundos externos que apenas servem para resolver uma pequena parte dos seus problemas, sem grande peso no crescimento económico, estão a tornar-se cada vez mais indispensáveis aos países mais pobres. Por outro lado, esta dependência do exterior está a produzir efeitos perniciosos nesses países, designadamente sobre a sua capacidade interna de tomada de decisões e de desenvolvimento de políticas próprias. Em muitos deles, os planos, programas e objectivos são fixados, em quase todos os sectores, mais em função das exigências dos financiadores do que das reais necessidades nacionais (Rwehera, 1999).

4. Gestão dos Recursos Físicos

O conceito de recursos físicos da Administração da Educação abrange, segundo alguns autores, elementos como terrenos para construção escolar, edifícios escolares, mobiliário e equipamento didáctico⁶⁹.

A Administração da Educação vê-se hoje confrontada neste campo com uma série de desafios tanto quantitativos como qualitativos. Com a evolução dos sistemas educativos e dos conteúdos de ensino-aprendizagem, os recursos físicos adquiriram novas dimensões que ultrapassam de longe o limitado quadro tradicional em que se concretizavam a construção, reabilitação e equipamento de edifícios escolares. Segundo esse quadro tradicional, os edifícios escolares eram uniformes e simples; os mobiliários resumiam-se a simples mesas para o professor e para os alunos; o material didáctico raras vezes ia para além de quadros, giz, manuais, caneta ou lápis⁷⁰ (Lázaro, 1978).

Do ponto de vista quantitativo, a procura dos edifícios escolares aumentou em certos países em proporção directa quer com os índices demográficos e com o consequente aumento do número de crianças, jovens e adultos que procuram uma educação básica, quer com o aumento dos anos de escolaridade. Os desafios qualitativos são impostos pelas profundas mudanças operadas nos objectivos e métodos educativos e também pelos avanços tecnológicos que abriram novas perspectivas na Administração Educativa em matéria de utilização dos recursos físicos (Beynon, 1998: 22).

Os espaços educativos são hoje um factor importante de assiduidade e sucesso dos alunos. São já várias as investigações feitas nesse sentido. Os resultados da investigação feita nessa linha, na Nigéria, por Urwick e Janaidu, em 1983, citados por John Beynon, 1998, página 24, permitiram deduzir que elementos físicos como edifícios, salas separadas e carteiras para alunos, são determinantes na organização de actividades de ensino-

⁶⁹ Na legislação portuguesa, a designação Recursos Materiais, abrange: rede escolar; edifício escolar e equipamento; estabelecimentos de educação e de ensino; recursos educativos: manuais escolares, bibliotecas, equipamentos laboratoriais e oficinais, equipamentos para educação física e desportos; equipamentos para educação musical e plástica e centros regionais de recursos educativos (LBSE, Lei nº. 46/86).

⁷⁰ Muitos dos países mais pobres da África, incluindo a Guiné-Bissau, lutam ainda para conseguir estes modestos materiais para as suas escolas. Em termos de edifícios, se em muitos países, os grandes planos de construção nacional conseguiram reduzir consideravelmente o *déficit* nessa matéria de edifícios escolares, noutros, as pressões da explosão escolar, agravadas pelas limitações financeiras, aumentaram esse *déficit* transformando-o numa meta difícil de atingir.

aprendizagem e influenciam o sucesso escolar. Sobre a complexidade da educação influem factores tanto internos como externos às paredes das salas de aula.

4.1. Espaços para construção escolar

O terreno escolar adjacente ao edifício pode, desde que dotado das características exigidas pela actividade educativa, albergar uma gama larga de actividades que vão das escolares, circum-escolares às comunitárias.

De uma forma geral, a dimensão dos terrenos para construção escolar tem aumentado, sobretudo nas últimas décadas, graças a vários factores, sendo os mais comuns: i) a tendência para a concentração escolar como resultado do desaparecimento de pequenas escolas isoladas; ii) a ampliação dos edifícios escolares que passaram a contar com novas dependências e serviços como bibliotecas, laboratórios, ateliers, salas de projecção, centros de recursos, cantinas, etc.; iii) aumento dos espaços destinados ao ensino/aprendizagem, de acordo com novos modelos e técnicas pedagógicos baseados em actividades e movimento dos alunos; iv) a extensão do espaço exterior para actividades desportivas, jogos, educação ambiental, etc; v) o uso das instalações escolares para actividades conjuntas com comunidades educativas (Lázaro, 1978: 222).

Estas novas dimensões escolares, hoje presentes em qualquer país, reclamam a previsão e reserva de terrenos com dimensões e características especiais destinados a fins escolares nos planos de urbanização. A existência de um *mapa escolar* actualizado, como instrumento importante da política de planeamento de construções escolares, por parte da política educativa, pode facilitar o processo. Esta visão do planeamento da construção escolar implica uma coordenação entre as entidades responsáveis pela urbanização e pela educação. Uma das formas práticas de garantir essa coordenação é fazer com que os representantes do sector educativo integrem as comissões responsáveis pelos planos de urbanização (idem).

A qualidade é um dos requisitos do terreno destinado à construção escolar: o terreno deve de preferência ser urbanizado, pronto para a construção e funcionamento de escolas, dotado de vias de acesso, abastecimento de água e sistemas de drenagem e com

possibilidades de acesso à energia eléctrica. Não deve exigir grandes investimentos para o seu aproveitamento e deve oferecer garantias. Por isso, deve ser avaliado por técnicos competentes para evitar prejuízos na fase da construção (Lázaro, 1978).

A localização do terreno escolar é outra exigência a ter em conta. De entre os critérios que podem favorecer a escolha de um terreno escolar destacam-se a proximidade de um espaço verde, a distância das vias de intenso movimento rodoviário e outros requisitos cuja identificação cabe a especialistas competentes coordenados pelo administrador da educação.

A disponibilidade⁷¹ do terreno não deve esbarrar com nenhuma de ordem jurídica ou administrativa. Para viabilizar e agilizar o processo, cada país deve dispor de normas específicas que ofereçam também garantias e evitem perdas de tempo e de oportunidade. Indefinições nesta matéria podem acarretar prejuízos irrecuperáveis para os projectos educativos (idem).

4.2. Edifícios escolares

A concepção dos edifícios escolares é hoje baseada no conceito de aprendizagem de qualidade. Nessa óptica, os edifícios escolares podem permitir não só o desenvolvimento de novas actividades escolares, como incentivam à descoberta de novas relações; à abertura à comunidade que pode partilhar certos espaços com a escola e a uma maior participação.

Os meios educativos físicos deixaram de ser estáticos e converteram-se em autênticos recursos educativos, catalisadores da criatividade dos educadores e administradores da educação. Deixaram igualmente de ser uma responsabilidade apenas dos construtores e transformaram-se num objecto de preocupação de uma vasta equipa de

⁷¹ Um dos grandes problemas que hoje enfrenta a Administração da Educação na Guiné-Bissau e as direcções das escolas é falta de legalização dos terrenos em que se encontram implantadas as escolas e os espaços circundantes. Escolas construídas há vários anos, não vedadas, na sua maioria, para além de enfrentarem situações conflituosas com os denominados ocupantes tradicionais, assistem de ano para ano à diminuição dos seus espaços circundantes, onde são feitas construções e actividades incompatíveis com o funcionamento de uma escola, quer do ponto de vista higiénico, quer de segurança para as crianças e professores. A pouca disponibilidade e sensibilidade do poder local para a solução deste problema torna a situação ainda mais complexa.

especialistas (que inclui, nomeadamente, educadores, sociólogos, arquitectos, engenheiros, economistas, designers, equipa didáctica) no seio da qual se destacam as funções da Administração da Educação à qual compete fornecer elementos para a coordenação dos trabalhos dessa equipa para o seu funcionamento eficaz (Lázaro, 1978).

Por força destas mudanças, os edifícios escolares devem ser hoje dotados de novas características: devem ser funcionais, económicos, sólidos e atraentes. São, em muitos casos, o produto de um trabalho de uma equipa pluridisciplinar (Idem).

Do ponto de vista administrativo são variadas as formas de gestão desta componente. Há países que concentram toda a construção nos serviços das obras públicas ou nas empresas nacionais de construção. É uma medida que nem sempre salvaguarda os objectivos educativos – que podem ser melhor assegurados quando as construções escolares são da responsabilidade de departamentos que emergem de estruturas da educação. Aliás, uma das funções da Administração da Educação é instrumentalizar a coordenação de todos os intervenientes nesses domínios.

No Reino Unido, depois da Segunda Guerra Mundial, as construções escolares eram feitas numa parceria entre o Ministério da Educação e as autoridades locais. Competia a Ministério da Educação decidir sobre as grandes linhas da política educativa e do financiamento da educação e as autoridades locais respondiam pela gestão das escolas. Tanto ao nível central, como das autoridades locais, existiam grupos interdisciplinares integrando especialistas de educação, arquitectura e de custos de construção. Este modelo dava às autoridades locais seleccionadas a oportunidade e a responsabilidade de ensaiarem novos modelos de construção escolar e de avaliar a sua eficácia. As ideias válidas eram tomadas como modelo, valorizadas e largamente divulgadas pelo Ministério da Educação (Beynon, 1998: 68).

A conclusão a que chegaram os centros de investigação⁷² criados pela UNESCO na América Latina, na Ásia e em África e os projectos da OCDE, inspirados nessa experiência do Reino Unido e nas recomendações saídas da Conferência Internacional de Londres de 1962 (UNESCO, 1962), apontavam para a mesma direcção. Sustentavam que a determinação das normas para a construção e mobiliário escolar deve ser objecto de trabalho de uma equipa pluridisciplinar (educadores, arquitectos e especialistas em custos) que prepara as soluções que garantem uma qualidade satisfatória de educação, instalações funcionais, económicas e atraentes.

Sendo os ministérios de educação, em última instância, os proprietários dos edifícios escolares cabe-lhes a responsabilidade de fixar as normas nacionais para construções escolares, tendo em conta as realidades educativas, económicas e industriais. A existência dessas normas pode funcionar também como um instrumento de defesa das autoridades nacionais perante as eventuais imposições de normas – por vezes descontextualizadas e sem relevância nacional – por parte dos financiadores externos. As boas normas sobre construção e mobiliário escolar obtêm-se ao cabo de um processo que implica uma investigação profunda para definir as necessidades e um período de experimentação para testar os espaços e mobiliários. As normas rígidas não são mais do que imposições levianas, em qualquer situação, e podem conduzir a maus resultados e a despesas inúteis (Beynon, 1998).

Na linha das investigações nessa matéria, assiste-se hoje ao nível de muitos países a orientação das atenções para o sector privado⁷³. Os sinais foram dados pelos arquitectos privados que têm dado provas de criatividade e inovações no domínio das construções

⁷² Em termos de investigação no domínio da construção escolar, a contribuição da UNESCO teve como base a experiência do Reino Unido e as recomendações da Conferência Internacional de Londres de 1962 (UNESCO, 1962). Visando desenvolver as capacidades nacionais em termos de concepção de escolas a custos acessíveis e de acordo com as normas nacionais, a UNESCO criou, em colaboração com os governos interessados, vários centros regionais para investigação no domínio de construção escolar: i) na América Latina a CONESCAL (Regional School Building Center for Latin America and Caribbean); na Ásia, a ARISBR (Asian Regional Institute for School Building) e em África, a REBIA (Regional Educational Buildings Institute for Africa). As funções desses centros eram investigação, formação, aconselhamento técnico e difusão da informação. Para os países do mediterrâneo, existia o projecto DEEB, lançado pelo programa da OCDE, saído também da Conferência de Londres (Beynon, 1998: 69).

⁷³ Na Guiné-Bissau ensaia-se, desde o início do ano 2000, o denominado projecto de Parceria que consiste numa cooperação entre o Ministério da Educação e o sector privado, na construção e equipamento de escolas

escolares. Esta constatação, cada vez mais frequente, abre novas perspectivas para a solução dos problemas relacionados não só com a construção dos edifícios escolares, mas também com o fabrico do mobiliário escolar (idem).

4.3. Equipamento escolar

A construção de edifícios escolares e a aquisição do mobiliário são processos que, em geral, se desenvolvem separadamente. Embora necessária, nem sempre existe uma coordenação entre os arquitectos e os fornecedores de mobiliário e de equipamento didáctico. Porém, o papel arquitectónico que hoje desempenha o mobiliário escolar, torna cada vez mais evidente esta coordenação. Hoje, contrariamente ao passado, existe uma gama larga de móveis escolares com funções didácticas de apoio ao programa pedagógico. O mobiliário escolar contribui para criar ambientes que estimulam a actividade de aprendizagem. Este facto faz com que os móveis escolares devam reunir determinadas características do ponto de vista de dimensão, cores, materiais e conforto. O conforto obedece aos princípios da antropometria (um domínio da ergonomia) que regula a adaptação do corpo humano à determinadas posições, permitindo-lhe conforto para melhor aprender (Beynon, 1998: 31).

As profundas mudanças registadas nos métodos e nas actividades escolares, incrementaram o desenvolvimento e a utilização de uma grande variedade de equipamentos didácticos. Os meios audiovisuais tornaram-se elementos imprescindíveis nas actividades de ensino e aprendizagem. Os seus custos e a sua utilização nas mais variadas actividades aconselham cada vez mais a organização de *Centros de Recursos* que possam beneficiar um conjunto de escolas (idem).

Em muitos países menos desenvolvidos (a Guiné-Bissau não constitui uma excepção) os equipamentos reduzem-se ao mobiliário escolar: carteiras para os alunos e mesas para professores, mas mesmo assim, persistem carências. É lugar comum dizer-se hoje que as condições materiais de ensino são um factor importante do sucesso escolar, devido ao seu impacto sobre o trabalho e a motivação dos docentes e alunos. Essas

do ensino básico. Face a alguns resultados já visíveis e encorajadores, conta-se que essa parceria evolua futuramente para outras áreas, designadamente da formação de professores e recursos para educação.

condições (que variam de país para país, em função do seu nível de desenvolvimento e de recursos e que afectam o ensino escolar) estão longe de serem minimamente reunidas em muitos países em desenvolvimento e na maioria dos países pobres⁷⁴.

Para fazer face à difícil situação em termos de mobiliário são frequentes as tentativas de confecção local. Nos países africanos menos desenvolvidos, o recurso ao sector privado afirma-se cada vez mais como uma estratégia adoptada para colmatar as grandes lacunas ainda existentes. Porém, as falhas geralmente constatadas nos mobiliários produzidos nestas condições revelam nitidamente a dificuldade de articular quatro elementos importantes: i) a robustez do mobiliário, para poder resistir às mais difíceis condições das escolas, ao ambiente social, económico e cultural dos seus utentes e às atitudes por, vezes, pouco favoráveis das comunidades locais; ii) o acabamento dos móveis e a valorização dos materiais locais utilizados; iii) o seu ajuste aos utentes, respeitando minimamente os princípios da ergonomia; iv) os custos por unidade (Beynon, 1998).

Mas, a solução dos problemas relacionados tanto com os equipamentos escolares no seu sentido mais vasto, como com a problemática das construções escolares deverá passar necessariamente por uma avaliação da situação e por uma investigação mais profunda nesses domínios, implicando uma cooperação mais estreita com as empresas privadas; pela elaboração de linhas orientadoras mais precisas e de protótipos, sobretudo, por parte dos departamentos competentes dos ministérios da educação e por uma certa formação nesses domínios, ainda que de carácter muito prático.

⁷⁴ Numa análise comparativa de estudos de caso levados a efeito por equipas nacionais de quatro países em certas regiões: China (Zhejiang); Guiné, Índia (Estado de Madhya Pradesh) e México (Estado de Peble), centrado sobre o funcionamento das escolas, no quadro programa do IIPE, consagrado à qualidade dos serviços de educação de base, apesar das grandes diferenças entre esses países em matéria de condições materiais para o ensino, duas grandes conclusões gerais foram retidas dessa análise comparativas: 1) Na Guiné e na Índia, muitas escolas das zonas rurais não dispunham do mínimo de equipamento para garantir um processo de ensino-aprendizagem eficaz. Para essas escolas, a prioridade da política educativa era, portanto, assegurar pelo menos o mínimo de recursos materiais. Qualquer outra medida de melhoria de qualidade de ensino para esses casos, sem passar primeiro pela resolução dessa situação se traduziria em gastos supérfluos. 2) Não foi constatada nenhuma escola típica. Cada país apresentava uma grande variedade de escolas, indo das mais destituídas de quase tudo, nas zonas rurais, às bem dotadas nas zonas urbanas (Carron, 1998: 129).

5. Organização e Administração Escolar

5.1. Evolução, conceito e funções

Os estabelecimentos escolares ao longo, sobretudo, do século passado conheceram mudanças profundas. Deixando de ser instituições dogmáticas, autoritárias, abstractas, uniformes e elitistas, transformaram-se em instituições mais amplas e diferenciadas, viradas para fins múltiplos, abertas a intensas relações com o seu meio ambiente, mais complexas, mais empreendedoras na organização e desenvolvimento das suas próprias actividades e mais reivindicativas nos processos de autonomia e descentralização.

São vários os factores que explicam essas transformações: i) as pressões demográficas reflectiram o seu peso em todas as instituições escolares dos meios em que ainda se registam altos índices de crescimento; ii) o aumento e a diversificação da procura da escola; iii) os condicionalismos económicos impostos, em alguns casos, por severas medidas de ajustamento da economia com reflexos sobre a tipologia das escolas e seu ajustamento aos índices máximos de racionalização de espaços e equipamentos, desenvolvendo uma tendência para agrupamento de escolas; iv) a diversificação das instalações escolares, em condições económicas mais favoráveis, que passaram a incluir outras dependências e serviços, como já se afirmou; v) a diversificação das actividades escolares e o desenvolvimento das actividades extra-escolares; vi) a abertura das escolas às comunidades (Puelles Benítez, 1986: 257). Acrescentaria a democratização do ensino; o desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação; a necessidade de universalização da educação básica; o combate ao analfabetismo e os quatro eixos da educação para o século XXI, referidos no início deste trabalho.

No mundo em desenvolvimento e nos países mais pobres, os factores de mudança descritos colocam a escola perante desafios sem precedentes e numa encruzilhada. As grandes pressões que hoje se exercem sobre as escolas e as limitações cada vez maiores das possibilidades económicas e financeiras de muitos países que se vêem a braços com um enorme peso da dívida externa, a pobreza e os índices de analfabetismo, fazem entender, de forma cada vez mais clara, que certos Estados já não conseguem administrar e financiar a educação. Por outro lado, as iniciativas privadas, as comunidades e instituições locais crescem, como resultado de toda uma mobilidade social, diversificam-se e reclamam

maior protagonismo na defesa dos seus interesses, de entre os quais uma melhor educação para os seus filhos. É nesta encruzilhada (Bisaillon, 1998: 347⁷⁵) que se encontra hoje a escola tendo que sobreviver e encarar ao mesmo tempo desafios, sem precedentes, de um século caracterizado por constantes e rápidas mudanças e pelo fenómeno da globalização.

A escola deixou de ser a única instituição detentora do saber e do ensino. Numerosas instituições emergiram ao longo destas últimas décadas, sendo as mais poderosas as geradas pelas tecnologias de informação e comunicação que desenvolvem uma escola paralela, com muito maior capacidade e eficácia. Para além de já não estar em condições de dominar cabalmente as informações e os conhecimentos, tem dificuldades em dialogar com a família e conciliar-se com as exigências crescentes do mercado de trabalho.

Os alunos já não são objectos passivos do processo ensino-aprendizagem. São autores e actores do processo e reivindicam a sua participação nas decisões sobre a organização da escola. Por outro lado, eles são portadores de mensagens sobre situações outrora alheias à escola: a fome, a miséria, as marcas de conflitos, as doenças, a violência, a droga e outros males perante os quais a escola deve reagir (Delors, 1996: 158).

Os professores são profundamente afectados por todas estas transformações no exercício das suas funções. Para acompanharem as mudanças e poderem orientar os seus alunos, muitas vezes com maiores facilidades de acesso ao mundo da informação, são forçados a alargar o campo das suas competências. A escola e os docentes são confrontados com a tarefa de transformar a escola num lugar mais atraente para os alunos e facultar-lhe os instrumentos necessários ao entendimento da sociedade de informação (idem).

Todos estes novos desafios reclamam o reposicionamento do Estado, a revisão do estatuto da escola e da sua missão social, um novo modelo de organização, direcção e gestão interna e, conseqüentemente, uma nova Administração. A “nova organização” da

⁷⁵ Num artigo intitulado “L’école à la croisée des chemins”, publicado na obra “*Éducation Pour Le Vingt Et Unième Siècle: Questions e Perspectives*”, Robert Bisssailon (1998), Presidente do Conselho Superior de Educação do Quebec (Canadá), analisa vários aspectos da situação da escola perante, por um lado, a incapacidade do Estado em continuar a assumir a educação como outrora, e por outro, as pretensões de autonomia das escolas e das autoridades locais. Conclui o artigo lançando um repto aos responsáveis pela determinação das políticas educativas e pela sua execução a vários níveis no sentido de se comprometerem com os processos inevitáveis da mudança dos sistemas educativos.

escola⁷⁶ deve tomar em consideração os seguintes elementos decisivos: i) as condições internas da escola (condições materiais, relações entre alunos, clima na aula, relação professor-aluno, relação entre os professores, a planeamento de aulas); ii) o meio ambiente da escola (a pobreza, a fome, a violência, a droga, a prostituição); iii) os problemas específicos das comunidades que dela beneficiam; iv) os meios de comunicação social, a integração e ordenação de todos estes elementos para que possam efectivamente concorrer para a educação do aluno. A organização escolar não deve limitar-se apenas às normas e princípios didácticos, pese embora a sua importância instrumental. “O ensino é um dos elementos da organização escolar que se articula de forma ordenada com outros elementos para o alcance dos objectivos educativos” (Garcia Hoz, 1997: 28). Como esclarece o autor, a organização da escola pressupõe um conjunto sistematizado de normas e de prescrições, com entidade própria, de elementos inerentes à acção didáctica que são aglutinados e unificados num objectivo comum, pela direcção da instituição escolar, na linha das suas finalidades (1997: 29).

A ideia da *escola aberta*, da *escola global*⁷⁷ e a dinâmica entre intra-escolar e extra-escolar têm que estar presentes na organização da nova escola para que ela possa efectivamente enfrentar os novos desafios e educar as crianças sem as transportar para um mundo imaginário. A nova organização escolar terá que ser reflectida numa estrutura flexível em que através das relações hierárquicas e funcionais, dos procedimentos formais e informais, serão mobilizados e coordenados os esforços de todos os componentes e orientados para objectivos concretos. Será uma actividade a desenrolar no contexto de uma estreita relação de interdependência com os factores sócio-culturais, políticos, administrativos e legislativos, factores que podem ou não facilitar essa ordenação em diferentes graus e formas (Teixidó, 1987: 23).

⁷⁶ A organização escolar tem sido tradicionalmente mais limitada aos elementos que fazem parte do intra-escolar. A dinâmica entre o intra-escolar e o extra-escolar não tem sido muito reflectida nesse conceito. Para Garcia Hoz (1987: 23), a organização escolar, que pode ser vista de vários pontos de vista, é no fundo “a ordenação dos distintos elementos da escola de modo a concorrerem para a educação dos alunos”.

⁷⁷ Estes novos conceitos foram introduzidos pela UNESCO. O conceito *escola aberta ao mundo* foi desenvolvido no relatório de Jacques Delors, publicado, em português, em 1996, sob o título “Educação um tesouro a descobrir”. A ideia da *escola global*, no sentido de uma escola para todos e de todos, de um projecto a longo prazo, é introduzida pela UNESCO e surge na esteira das ideias de *sociedade global* e *aldeia global* defendidas respectivamente por McLuhan e Chomsky.

Estas características desenham uma nova imagem organizacional da escola (Costa: 1996⁷⁸) – enquanto organização social – forçada pelo aparecimento de novos fenómenos sociais e novas necessidades educativas, fortemente ancorada na dinâmica entre intra-escolar e extra-escolar e com uma orientação mais pragmática: reconhecimento de problemas concretos e contribuição para a formulação de respostas flexíveis e ajustadas às realidades concretas, visando uma educação autêntica. Esta nova imagem da organização escolar deverá naturalmente corresponder um novo estilo de *Direcção e Gestão da Escola* que deve assentar numa perspectiva integral, holística e participativa, em que as questões relacionadas com a qualidade da educação e ensino terão prioridade face aos actos administrativos que lhe servem de instrumento, de meios de concretização. Por direcção de escola deverá entender-se o conjunto de actividades orientadas para a definição das políticas de uma escola e das suas linhas gerais de orientação e para a defesa dos seus valores. A gestão é representada por uma série de actos técnicos que visam, em primeiro lugar, a concretização das políticas e linhas de orientação definidas, bem como a organização e utilização dos recursos da escola e o desenvolvimento normal da sua rotina (Formosinho, 1988: 82). É sobretudo ao nível da direcção da escola que terão que ser tomadas medidas políticas que reflectam novas atitudes face aos desafios já referidos.

Administração Escolar, como subsistema da Administração da Educação tem como funções: i) garantir a unidade básica do sistema educativo; ii) estabelecer as condições de acesso aos diferentes níveis de ensino; iii) regulamentar as condições para a obtenção de títulos e de outros produtos; iv) assegurar o mínimo de qualidade na prestação de serviço educativo (local, espaço adequado para cada aluno, equipamento didáctico) com base na aplicação efectiva do princípio de igualdade de oportunidades, essência da acção educativa; v) prestar assistência às escolas, principalmente no domínio da informação; vi) servir de elo de ligação entre os estabelecimentos escolares e os centros investigação das experiências e inovações educativas (Puelles Benítez, 1996: 259-276). Porém, a função essencial da Administração Escolar é a organização escolar, que consiste na definição e articulação de todos os elementos da escola de forma a permitir que os seus objectivos educativos sejam atingidos (Garcia Hoz: 1985).

⁷⁸ O autor, na sua obra *Imagens Organizacionais da Escola*, utiliza uma linguagem metafórica para sintetizar seis imagens organizacionais da escola: Escola como Empresa; Escola como Burocracia; Escola como Democracia; Escola como Arena Política; Escola como Anarquia; Escola como Cultura.

5.2. Órgãos de Administração das escolas

No contexto actual, a administração de uma escola tornou-se uma tarefa que ultrapassa a capacidade exclusiva de um director. O próprio director passou a carecer de ser apoiado por uma série de órgãos e serviços que foram sendo criados e cujas funções se foram aperfeiçoando para garantir o cumprimento dos objectivos da escola e permitir-lhe encarar os novos desafios (Puelles Benítez, 1986: 280). Um desses desafios é a gestão democrática da escola assente no princípio da democratização da educação e do ensino, como via de acesso a respostas mais adequadas às necessidades específicas da escola. Uma gestão democrática é aquela que permite uma livre participação e contribuição de todos na determinação das orientações da educação, na sua administração e prática (UNESCO, 1968⁷⁹)

As escolas, independentemente das suas dimensões, para serem eficazes devem ter uma esfera própria de acção e a capacidade e responsabilidade de adequar a sua organização e definir as suas actividades, tendo presentes os objectivos educativos comuns, nacionais. As escolas são mais do que salas de aula, mobiliário e um corpo docente. Elas têm, como já se afirmou, funções sociais e objectivos a atingir. Daí a necessidade de gozarem de uma certa autonomia. (UNESCO, 1988).

Todas as escolas de um sistema educativo têm, apesar da sua diversidade⁸⁰, algumas características e tarefas comuns: i) todas têm que organizar os processos educativos de acordo com as necessidades específicas dos alunos que as frequentam; ii) todas se encontram inseridas num determinado contexto social com características próprias; iii) para responderem às solicitações e cumprirem a sua missão, todas têm que ter uma organização que varia segundo a sua dimensão, nível e tipo de ensino que ministram (idem).

Em termos de organização, embora existam vários modelos, em qualquer estabelecimento de ensino existe um director, coadjuvado ou não por uma equipa de

⁷⁹ Trata-se da XV Conferência Geral da UNESCO, realizada em Paris, em 1968, que clarificou o conceito de democratização da educação.

⁸⁰ Segundo o tipo e o nível de ensino ministrado, as escolas podem ser: de educação pré-escolar, ensinos básico, secundário geral ou especializado, técnico-profissional, superior. Distinguem-se também pela orientação religiosa (escolas confessionais) e pelo período de funcionamento: escolas diurnas, nocturnas (UNESCO, 1988: 31).

colaboradores. A função da direcção pode variar segundo a organização interna do estabelecimento.

Os órgãos que constituem a direcção de uma escola variam também de sistema educativo para sistema educativo e têm muito a ver com a orientação política da educação. Cada país, de acordo com estes elementos, prepara uma legislação própria para essa matéria.

Os órgãos de direcção podem ser, segundo a natureza das suas estruturas, *singulares ou colegiais* e, de acordo com as funções que desempenham, *directivos, de apoio ou consultivos*. Os principais e mais comuns em alguns países da Europa, mas que parecem indispensáveis em qualquer escola são apresentados no quadro que se segue:

Quadro nº 1 - Órgão de Administração e Gestão Escolar

Órgão de Adm. E Gestão	Estrutura	Função
Conselho de Escola	Colegial	Directiva de apoio
Director (Ensino básico)	Singular	Directiva
Conselho Directivo (Ensino secundário)	Colegial	Directiva
Conselho Pedagógico (Ensino Secundário)	Colegial	Directiva de apoio

Fonte: Estruturas de Administração e Avaliação de Escolas Primárias e Secundárias (GEP, 1990: 66).

A composição, as funções e o modo de eleição desses órgãos variam segundo os contextos educativos, as políticas e os objectivos educativos, mas apresentam hoje muitas linhas comuns. Sem entrar na enumeração dessas funções realçarei apenas a função e as qualidades do director de escola pela sua importância e papel decisivo na implementação de todas estas transformações.

O director escolar

A escola como unidade onde acontece efectivamente a educação, pelas razões já evocadas, vê-se hoje obrigada a alargar a esfera da sua acção para além das questões meramente didácticas e pedagógicas. Uma das razões fortes dessa mudança de atitudes e

de funções é sem dúvida a democratização do ensino, o aumento espectacular da procura da educação e a sua diversificação.

O director⁸¹ continua a ocupar o lugar central na administração dos estabelecimentos de ensino, apesar do reforço das competências dos restantes órgãos de direcção e assessoria.

A complexificação das funções da escola e os desafios modernos impõem um novo perfil do director em que são fundamentais, para além de uma formação específica, a capacidade de organizar trabalhos em equipa, a competência, a abertura, o espírito de inovação e um maior poder de decisão (Delors, 1996: 167).

Funções do director de escola

São inúmeros os autores que se debruçaram sobre este assunto ao longo dos anos. As funções dos directores não divergem muito à luz dos diferentes pontos de vista. Em termos de realidade prática, ao nível dos Doze Estados Membros da União Europeia⁸², essas funções podem ser agrupadas em quatro grandes domínios: administrativo e financeiro; pedagógico e educativo, relações internas e relações externas.

- a. No *domínio administrativo e financeiro*, o director, em colaboração com os seus assessores garante o dia a dia da escola; o cumprimento das normas administrativas; o planeamento; a organização; a coordenação e o controlo das actividades; a tomada de decisões; a gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; zela pela manutenção dos edifícios e equipamentos escolares; organiza os horários, bem como os serviços docentes e não docentes.
- b. Nos *domínios pedagógico e educativo*, participa na orientação das actividades de ensino-aprendizagem; na avaliação dos alunos; na definição e execução de medidas específicas para resolução dos problemas relacionados com o rendimento dos

⁸¹ Em Portugal, as escolas públicas podem optar entre um órgão unipessoal, o Director ou um órgão colegial, o Conselho Executivo (DL115-A/98).

⁸² Sob a coordenação de João Barroso e Sten Sjorslev, o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação de Portugal, produziu, em 1990, um documento intitulado *Estruturas de Administração e*

alunos cuja evolução acompanha. O director pode também intervir na organização e gestão do currículo, de acordo com os limites de autonomia da escola.

- c. Em termos de *relações internas*, o director tenta manter o espírito de equipa e a sua coesão, anima e motiva todo o pessoal; tenta evitar os conflitos, mas também os gere quando surgem; zela pelo desenvolvimento do pessoal docente e não docente; pela qualidade da informação e sua circulação; organiza e dirige reuniões a vários níveis.
- d. No domínio das *relações externas*, assegura as relações da escola com a comunidade educativa, as autoridades locais, associações e outras instituições comunitárias.

A descrição das funções do director feita pelo professor Roberto Pascual (1988: 13-19⁸³), aproxima-se muito destas quatro funções básicas. O autor vê a função do director a partir de quatro papéis fundamentais:

- a. *Como coordenador geral*, o director pratica e exige a coordenação e a coerência educativa, sem perder a sua criatividade e espírito de iniciativa. Nesta posição, com participação dos seus colaboradores serve-se amplamente das funções administrativas tradicionais: planeamento; organização; coordenação; execução e controlo.
- b. *Como moderador*, o director deve i) zelar pelo projecto educativo; ii) facilitar a tomada de decisão, privilegiando a decisão consensual, assente em valores e interesses comuns e em objectivos com que se identificam os indivíduos; iii) manter o espírito de equipa.
- c. *Como responsável pela manutenção da coesão e funcionalidade das equipas de trabalho representadas pelos órgãos colegiais de direcção*: o director deve valer-se das oportunidades de conhecimento mútuo que podem constituir as reuniões

Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias, em que se analisou essas estruturas ao nível de doze Estados Membros da Comunidade Europeia.

⁸³ O autor coordenou uma vasta equipa que produziu uma informação sobre a Direcção das Escolas em vários países da Europa: França, Países Baixos, Alemanha, Inglaterra e Gales.

informais e os cursos; o valor da confiança mútua baseada na aceitação das diferenças de carácter e de opiniões.

- d. *Como motivador*, o director deve apoiar o alcance dos objectivos da escola, valendo-se de motivações internas, persuasão, habilidades.

Na linha dessas funções, o autor define as atitudes mais convenientes a um director de estabelecimento de ensino:

Flexibilidade. As mudanças frequentes no ambiente educativo, exigem uma certa capacidade de adaptação rápida à situação. Esta atitude deve ser associada a um espírito de criatividade.

Atitude democrática. É sem dúvida uma das mais básicas para assegurar a mais ampla participação da comunidade nas actividades da escola em prol de uma melhor educação.

Atitude de integração cultural. Uma atitude que permite ao director ser um catalisador cultural na sua própria escola, com capacidade para integrar conhecimentos dos âmbitos cultural, político, social, etc.

Atitude comunicativa. Esta atitude deve permitir-lhe comunicar com agentes tanto internos como externos à escola.

Atitude de intercâmbio. Esta atitude deve permitir-lhe promover contactos com outras escolas ou instituições para, entre outros objectivos, enriquecer a sua própria escola (Roberto Pascual, 1988: 13-19).

Uma das consequências mais evidentes desta nova visão do director de escola é a necessidade de possuir uma formação⁸⁴ em cursos específicos, que pode partir da formação para a docência, mas que o habilite com conhecimentos e técnicas de organização e gestão.

⁸⁴ Nos Estados Membros da UE, a formação inicial era inexistente, com excepção apenas de França, onde todos os directores (chefes de estabelecimento) devem passar por uma formação específica. Nos restantes países os candidatos eram recrutados com base na experiência pedagógica. A formação era feita em exercício. A partir de 1980 a formação contínua passou a ser a via privilegiada (Barroso et al., 1990: 109). Em Portugal, a formação especializada do responsável pela gestão das escolas passou a ser exigida a partir de 1998 (DL-115-A/98).

Na Guiné-Bissau não existe nenhuma legislação para esta matéria. Este vazio explica o facto de não existir, ao nível nacional, nenhum director com formação especializada.

Segundo a UNESCO (1998), essa formação deve assentar em elementos que podem ser comuns à formação de todos quadros dirigentes da educação implicados na tomada de decisões: um conhecimento profundo da realidade social em que age a organização em causa; o conhecimento das características da própria organização, seus objectivos, problemas e resultados.

A formação especializada dos directores de escola, bem como a sua formação contínua é uma necessidade fundamental para os sistemas educativos mais débeis. Nestas circunstâncias, o director de escola, na posse de uma formação sólida e das suas experiências pedagógicas, pode constituir um recurso precioso na melhoria de várias componentes do sistema escolar e educativo, a começar pela própria formação dos docentes que com ele trabalham na escola. Aliás, para os países mais pobres, a formação de professores, poderia ser em exercício, de forma descentralizada, tendo a escola como base. Esta seria a opção, o modelo mais condizente com as suas possibilidades económicas e com a crescente necessidade de professores ditada pelo ritmo acelerado do crescimento da população escolar.

5.3. Documentos de uma escola

Os documentos obrigatórios de uma escola variam segundo a legislação de cada país. Porém, segundo Costa (1991,1997) existem três documentos essenciais numa escola, seja ela de ensino público ou privado: o Projecto Educativo, o Regulamento e o Plano de Actividades⁸⁵.

Regulamento Interno. Cada escola deve elaborar um regulamento interno que estabeleça a sua organização e funcionamento. O processo de elaboração deve permitir uma ampla participação da comunidade educativa, uma vez que ela é detentora de conhecimentos sobre várias questões que podem afectar o funcionamento da escola e que carecem, como tal, de regulamentação. Por outro lado, a comunidade educativa pode contribuir para transformar o regulamento num projecto de interesse comum, alargando assim o seu domínio de aplicação para além dos limites da escola. O regulamento é a

⁸⁵ Para além destes três, Costa (2003:62) assinala a existência de mais dois documentos que podem ser encontrados nas escolas do ensino particular e cooperativo: Estatutos e Ideário.

expressão formal da identidade de uma escola cuja imagem é reflectida através das suas actividades, das atitudes da direcção e dos docentes. Ele reflecte também os objectivos específicos da escola e gerais do sistema educativo. O regulamento⁸⁶ de uma escola contém geralmente normas sobre a organização e o funcionamento da escola e suas relações internas e externas.

Projecto Educativo da Escola. É um instrumento comum aos professores e alunos que utilizado de forma consensual pode servir para aumentar a capacidade de decisão da escola, sendo portanto, um elemento importante para a construção da sua autonomia. O projecto educativo da escola é construído a partir da identificação conjunta de problemas concretos da escola, do processo ensino-aprendizagem e permite a participação de toda a comunidade escolar (dirigentes, professores, alunos, funcionários) e da comunidade educativa na busca da melhor solução. Representa a conjugação de esforços para o alcance de uma meta comum; uma forma de gerar políticas educativas a partir da escola e para a escola.

Plano de Actividades. O plano anual de actividades da escola, cuja elaboração está normalmente a cargo da direcção da escola com a colaboração dos professores, consiste na fixação dos objectivos a atingir durante o ano, bem como na definição dos meios e estratégias para o seu alcance. Esses objectivos expressam no fundo os resultados esperados durante o ano em questão, em termos de organização da escola, actividades pedagógicas, reuniões internas e externas, formação de professores, de relações com a comunidade. O plano de actividades deve naturalmente articular-se com o projecto educativo da escola. Deve também partir do relatório final do ano anterior. O relatório final deve reflectir o nível de cumprimento dos objectivos fixados e das actividades planeadas.

⁸⁶ O conteúdo do regulamento de uma escola versa sobre: o relacionamento escola/comunidade educativa; o sistema de informação aos pais; a disciplina da escola; as actividades dos professores; o calendário da escola, adaptado ao meio; o sistema de avaliação, do aluno e da escola; instruções sobre a utilização dos recursos didácticos e instalações escolares; o funcionamento da biblioteca; a segurança e a vigilância da escola (Puelles Benítez, 1987).

6. Inspecção e Supervisão do Sistema de Educação

As novas características de que se reveste a educação de hoje exigem também reflexões e adequações a outros níveis. A supervisão e a inspecção da educação são dois desses domínios que em certos contextos educativos carecem de uma análise profunda, de esclarecimentos e de uma investigação contínua para serem adequados ao seu objectivo fundamental: a melhoria do sistema educativo e da qualidade da educação.

De uma forma geral, tanto no discurso político educativo, como na prática no terreno, há uma tendência em sobrepor estes dois conceitos e reduzi-los às linhas tradicionais dos campos da inspecção. Por isso, impõe-se desde logo um esclarecimento.

A inspecção, nascida nos primeiros momentos da organização do ensino, esteve sempre centrada no controlo do funcionamento das escolas com base nas normas estabelecidas superiormente. De pendor mais administrativo do que pedagógico, a inspecção, em muitos países, continua a ter um peso significativo na Administração da Educação, porém com uma incidência mais intensa sobre a vigilância e controlo e com uma actuação mais instrumental assente em critérios técnicos e tecnocratas de eficiência, eficácia e competitividade (Pontón, 2002: 22).

A Inspecção da Educação é um órgão especializado da Administração da Educação com funções de supervisão da educação limitadas às escolas (públicas e privadas) e que zela pelo cumprimento dos direitos dos cidadãos à educação. Está mais virada para o controlo, para o cumprimento das leis e normas (Texidó, 1997: 46).

Em muitos países em desenvolvimento, não tem sido reconhecido o papel da inspecção no desenvolvimento da educação. Assim, nem mesmo essas funções tradicionais mínimas têm sido respeitadas. Segundo estudos feitos pelo IIPE (Instituto Internacional de Planificação da Educação), constata-se em muitos deles uma certa negligência em relação aos serviços de inspecção originada sobretudo pela falta de meios. Assim, nestes contextos, a debilidade dos serviços de inspecção tornou-se uma das principais causas da degradação da qualidade da educação (Pontón, 2002: 9).

Em termos de recursos, seguindo a sua tradição, a inspecção tem circunscrito o seu âmbito de recrutamento a docentes com formação limitada. Este facto tem contribuído em

certos contextos para a limitação do seu progresso, apesar de se registarem alguns avanços em algumas das suas componentes. Noutros contextos, sobretudo nos países europeus mais centralizados, em que a inspecção se tornou um órgão mais ligado ao poder, nota-se uma certa tendência para a sua politização e consequentemente desprofissionalização (idem). Esta tendência também se verifica em países em desenvolvimento em que as posições de certos supervisores serviram para alcançar objectivos políticos e sindicais.

Hoje, a inspecção apresenta outras facetas. De controlo rígido (inspecção) e vigilância evoluiu para a função de orientação e aconselhamento e mais tarde incorporou também a tarefa de análise e melhoramento do sistema educativo, evoluindo institucionalmente para uma instituição autónoma. Segundo o XIX Congresso de Instrução Pública de Genebra, o objecto principal da inspecção deve ser promover, em primeiro lugar, o desenvolvimento e a eficácia das instituições educativas e assegurar uma relação recíproca entre as autoridades e a comunidade escolar. O inspector deve zelar pela aplicação das orientações oficiais e deve, caso se revele necessário, explicar aos docentes as formas como podem ser aplicadas.

As exigências impostas pela democratização da educação, pela universalização do ensino básico, as carências de vária ordem que enfrentam os sistemas educativos sobretudo nos países mais pobres e a deterioração da qualidade do ensino, não se compadecem com uma inspecção limitada apenas ao controlo centrado na escola. Sente-se a necessidade de uma inspecção mais competente em avaliação técnica, assessoria pedagógica e em orientação dos recursos humanos, com maior capacidade para abranger as necessidades e aspirações sociais, nos limites políticos estabelecidos (Pontón, 2002). Neste contexto, aponta-se mais para a supervisão, enquanto função da Administração da Educação exterior às escolas e serviços educativos. Permitindo uma visão global da educação, a supervisão da educação incide sobre as bases da educação e sobre tudo o que nela incide, a condiciona ou otimiza: valores e fins, métodos, organização, higiene escolar, ergonomia, sucessos e insucessos. A supervisão ajusta-se melhor às realidades educativas actuais, sobretudo nos contextos democráticos em que se luta pela equidade, igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso na educação. Ao verificar o correcto funcionamento das instituições de educação (tanto públicas como privadas) estimula ao mesmo tempo o fortalecimento dos profissionais e das organizações; identifica iniciativas e realizações que facilitam o alcance

dos objectivos educativos; identifica os problemas e sugere orientações para a melhoria tanto das organizações como de problemas específicos. A supervisão da educação tem como objecto a educação, todos os componentes do sistema educativo (idem).

Para o Instituto Internacional de Planificação da Educação (1988), a grande diferença entre a inspecção e supervisão reside no facto desta proporcionar a assessoria, o apoio e a orientação dos professores e administradores no sentido da melhoria do ensino na sala de aula, da prática docente e do funcionamento da instituição. Por este facto a supervisão torna-se uma actividade mais constante e regular do que a inspecção.

A supervisão da educação tem uma maior amplitude, enquanto que a inspecção implica uma grande variedade de tarefas técnicas de acordo com as funções programadas. É uma acção casuística de índole prática.

Do ponto de vista de recursos, a supervisão exige profissionais competentes. Apenas os profissionais com qualificação e experiência podem contribuir para que a Administração da Educação cumpra uma das suas tarefas básicas: identificar os melhores docentes e os melhores projectos educativos para melhorar a qualidade do sistema educativo.

A supervisão da educação pode ser desenvolvida independentemente de fazer parte ou não de um órgão da Administração da Educação com funções de controlo. Neste contexto dever-se-á basear nas ciências da educação, na pedagogia, bem como na política da educação e deve contribuir para o seu próprio desenvolvimento.

Nos países como a Guiné-Bissau, em que a Administração da Educação é limitada pela debilidade ou quase inoperância dos serviços relacionados com a supervisão da educação, para lá desta distinção entre a supervisão e a inspecção - que representam dois níveis complementares de intervenção da administração da educação - impõe-se a construção e o desenvolvimento de um modelo que tenha em conta o contexto educativo guineense. A este nível só se poderá chegar caminhado e abrindo caminho através de uma dinâmica que parta de um profundo e completo diagnóstico da situação actual e assente numa permanente investigação, acção e reflexão.

A pilotagem estratégica da educação referida no contexto da planificação pode constituir um ponto de partida que poderá facilitar a definição e o desenvolvimento desse modelo de supervisão e uma nova cultura.

7. Legislação Educativa

A legislação educativa é um conjunto de normas que criam ou definem as situações sociais concretas em que a política educativa pretende que se desenrole a educação (Garcia Hoz, 1987: 28). As leis educativas exprimem o dever ser da educação e têm um carácter normativizador, orientador e regulador. Elas fazem parte do ordenamento jurídico de um país, com uma estreita relação com o direito constitucional, administrativo, laboral, processual, civil e penal (Sallán, 1994: 54).

As leis da educação são vinculativas. Com base nelas, o cidadão pode exigir os seus direitos de educação ao Estado; o Estado por sua vez, através das suas instituições, pode fazer cumprir as normas educativas para salvaguardar o direito à educação das crianças (idem). Para além das leis escritas, há na educação muitos usos, costumes e práticas que representam as normas *consuetudinárias educativas* (Sallán, 1994) com valor normativo. Sendo a educação um serviço público ela é também regulada por outras leis relacionadas com a função pública, especialmente no que toca ao regime geral da função pública.

As leis da educação são geralmente de curta duração, dadas as transformações constantes que ocorrem na educação e no seu meio ambiente. Elas variam muito com o contexto social e com a política educativa, tanto em termos qualitativos, como quantitativos. Porém, a qualidade do sistema educativo não é uma função da quantidade de leis publicadas, não é, portanto, um critério absoluto de avaliação dos sistemas educativos. Há bons sistemas educativos com pouca legislação, como há também maus sistemas com muita legislação. Por outro lado, a quantidade de leis não traduz também o grau do seu cumprimento. Porém, o certo é também que não se pode conceber o funcionamento de um sistema educativo em situações de vazio legislativo ou da sua grave insuficiência. As fortes pressões sobre o sistema educativo, a variedade de pessoas envolvidas no seu funcionamento, as respostas que dele são esperadas para as mais variadas situações, o jogo de interesses que representa a educação, exigem um pacote legislativo mínimo para garantir a qualidade do seu produto.

As leis da educação, como instrumentos e meios reguladores da política educativa, desempenham hoje funções complementares relevantes:

- a. *Função política.* As leis da educação regulam as políticas globais que enformam todos os projectos de uma sociedade, com forte impacto no sector educativo.
- b. *Função formativa.* As leis regulam as relações entre as pessoas e instituições, delimitam as liberdades e os constrangimentos, as responsabilidades administrativas e financeiras e também os perfis de desempenho de pessoas e instituições.
- c. *Funções de comunicação.* As leis atingem todos os autores do sistema educativo e propiciam a institucionalização de uma linguagem e referências comuns, facilitadoras de um conhecimento e de uma visão comum das medidas políticas que formulam.
- d. *Função institucional.* As leis têm o papel de regular as instituições que lhes dão a visibilidade e garantem a sua permanência no tempo.
- e. *Funções de integração.* As leis procuram não só a resolução ou melhoria das situações e problemas educativos nacionais, mas também, por serem, cada vez mais influenciadas pelas tendências e orientações internacionais, permitem uma maior aproximação entre os sistemas educativos, políticas e finalidades educativas de vários países (Figueiredo, 2001:33-34).

As leis são instrumentos indispensáveis, mas não são projectos de reforma e nem as substituem. As leis da educação devem ser coerentes entre si e em relação às leis de outros sectores sociais e devem ser flexíveis e variáveis para poderem reflectir e regular as frequentes mudanças que ocorrem no sector da educação (idem).

II PARTE

ANÁLISE DA SITUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU

CAPÍTULO IV

CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PAÍS

1. Factores Geográficos e Demográficos

O território actual da República da Guiné-Bissau é o resultante da Convenção de 12 de Maio de 1886, assinada entre Portugal e França, no quadro da Conferência de Berlim, ao abrigo da qual, Siguinchor foi cedido à França em troca de Cacine, um dos sectores da Província Sul. A Guiné-Bissau fica situada na costa ocidental da África, entre as latitudes 11° e 12° e 30'N e é limitada ao Norte pela República do Senegal, a Sul e Leste pela República da Guiné-Conakry. A superfície total é de 36.125 Km², incluindo uma parte insular composta pelo arquipélago dos Bijagós, ilha de Bolama, ilha de Pecixe e por diversas ilhotas que entrecortam a costa. Os principais rios da Guiné são: Mansoa, Cacheu, Geba e Corubal e cobrem cerca de 8 000Km².

O clima é tropical húmido e apresenta duas estações nítidas: a húmida que vai de Maio a Outubro, com chuvas que atingem níveis de precipitação entre 1 500 mm no norte e 3 000 mm no Sul, e a estação seca que vai de Novembro a Abril. O país apresenta três zonas climáticas: i) a zona Sul compreendida pelas regiões de Tombali, Quinará e Bolama/Bijagós, com médias de precipitação anuais que atingem os 1800 mm; ii) a zona noroeste, cobrindo as regiões de Biombo, Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau, com médias anuais entre os 1400 e 1600 mm; iii) a zona Leste, regiões de Bafatá e Gabú, com uma precipitação média anual que não ultrapassa os 1400 mm anuais (Oliveira,1991). Nesta zona sentem-se cada vez mais os efeitos do avanço do fenómeno de desertificação, acelerado com a tradicional prática de “queimadas” por parte das populações e pela intensa exploração de madeiras por parte dos “madeireiros”.

Os solos são pobres na maioria da sua extensão: 60% está sujeito à lixiviação e à erosão; 17% são cobertos por litossolos e regossolos de fraca produtividade; 12% são sujeitos a processos de acidificação e ou salinização, exigindo intervenções especiais para o seu aproveitamento agrícola (Djau:1999).

2. População

A população actual do país é estimada em cerca de 1.181.641 habitantes, segundo Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza – ILAP/2002. A taxa média de crescimento anual é de 2.3%, sendo de 5.5% nas zonas urbanas e peri-urbanas devido à forte migração para essas zonas onde as condições de vida se tornam cada vez mais complexas dada a debilidade e limitações das infra-estruturas existentes. A esperança de vida é de 43.7 anos. Com um produto interno bruto *per capita* que não ultrapassa os 240 dólares, a Guiné-Bissau situa-se entre os países mais pobres do mundo.

O país tem uma população jovem: 50% têm menos de 15 anos. A população feminina representa 54% da população activa e 67% de toda a mão-de-obra. A grande maioria da população vive na zona rural, onde se concentra 84,5% dos pobres. Segundo dados revelados pelo ILAP (I) de 2002, mais de metade da população do país vive com menos de 2 dólares por dia. A pobreza extrema (menos de um dólar por dia) afecta 20.8% da população (Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP, 2003:6).

Segundo a mesma fonte, a pobreza, distribuía-se pelas regiões do país da seguinte forma:

Quadro nº2 - Distribuição da pobreza pelas regiões do país

Regiões	SAB	Bafatá	Gabú	Quinará/Tombali	Cacheu	Biombo/Bolama	Oio
% Pobres	51,6	72,4	65,8	69,1	63,8	62,6	79,6
% Popul.País	20,6	13,6	12,3	12,2	12,4	9,1	18,0

Fonte: Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza: 2003:12

A taxa de mortalidade infantil, ao nível de crianças de menos de cinco anos, ronda os 124/1 000 (Inquérito aos Indicadores Múltiplos - MICS, 2000) Apesar de progressos registados, ela é ainda elevada se a compararmos com a média africana que é de 92/1000.

A mortalidade materna é estimada em 349 por 100.000 nados vivos. Estes dados são ainda contraditórios e variam conforme as fontes. As causas principais da mortalidade infantil são: i) a diarreia cuja prevalência mais elevada se situa ao nível de crianças dos 6 aos 23 meses; ii) as infecções respiratórias agudas; iii) paludismo (que é também uma das causas importantes do absentismo escolar); iv) a má nutrição (MICS, 2000).

A taxa de analfabetismo adulto global é de 63,4%, sendo de 76,2 para o sexo feminino e 47,4 para o masculino (DENARP, 2003:32). A percentagem de alfabetizados é muito baixa nas regiões de Bafatá e Gabú, onde atingem os níveis, respectivamente, de 11.8% e 13.8% (MICS, 2000).

Na sua composição, a sociedade guineense apresenta um elevado número de grupos étnicos. Ao longo da sua evolução, a sociedade conheceu influências marcantes: a dos Mandingas, entre os séculos XII e XIV, a dos Fulas a partir do século XIV, coincidindo com a dos Portugueses. Estas influências deixaram marcas ainda bem visíveis na sociedade guineense no seio da qual ainda se distinguem, segundo Lepri (1989) três grupos bem nítidos:

- a. O *grupo dos indígenas* (aborígenes), o mais heterogéneo, representado por grupos étnicos com valores, organização e modo de produção próprios, que podem ser agrupados em dois sub-grupos: i) os de organização social de tipo horizontal, “comunitária”: os Balanta e os seus subgrupos; os Banhus, os Felupes e os Baiotes (Diolas), os Biafadas; ii) os de organização de tipo “tributária”, do grupo dos Brames, Manjacos e Papéis. Os Bijagós, embora pertençam ao sub-grupo com organização social de tipo horizontal, têm características próprias, pois são os únicos que se baseiam no sistema matrilinear. Os Bijagós encontram-se no processo de transição para sociedades classistas (Lopes, 1987:26). No primeiro grupo, os Balantas são os mais numerosos e representam uma sociedade tipicamente horizontal em que a autoridade máxima é o chefe da Tabanca (Lepri, 1989). Porém, as suas prerrogativas não são superiores aos outros membros. São também os maiores produtores de arroz.

Uma grande parte dos Balantas foi sujeita ao fenómeno de mandinguização, convertendo-se ao Islão e adoptaram o nome de Manes, daí os Balantas-Manés. O outro grupo afectado por essa aculturação, foram os Banhus, hoje praticamente em desaparecimento (Lopes, 1997:23).

Os grupos étnicos representados nos dois sub-grupos praticam religiões africanas e foram designados genericamente por “animistas”, pelos europeus (Colin, 1983), não possuindo uma escrita própria.

- b. Os *grupos de influência árabe*, constituído pelos Fulas e Mandingas, cujas organizações mais impressionaram os colonialistas. Os Fulas utilizam uma escrita com caracteres árabes. São grupos de religião muçulmana e as suas sociedades funcionam com base nos princípios do Alcorão. Esses grupos representam sociedades organizadas e hierarquizadas com base em princípios familiares, político-religiosos e profissionais. Possuem um artesanato bastante desenvolvido (Lepri, 1989).
- c. O *grupo dos assimilados*, constituído por funcionários superiores, médios, assalariados, pequenos funcionários, empregados de comércio e pequenos proprietários agrícolas, resulta de influências dos europeus, sobretudo portugueses, e representa uma minoria, localizada fundamentalmente em Bissau. Praticam a religião cristã, utilizam a escrita e a língua portuguesa. Foi no seio desse pequeno grupo que nasceu o movimento para a libertação nacional, organizado e conduzido por Amílcar Cabral.

Os grupos étnicos mais numerosos são: i) os Balantas, representados em todas as regiões do país, com maior concentração no Sector Autónomo de Bissau (SAB) e nas regiões de Oio, Cacheu, Tombali, Quinará, Bafatá e Bombo; ii) os Bijagós que habitam essencialmente o arquipélago com o mesmo nome, na Região de Bolama, e se distribuem pelo SAB e Região de Quinará; iii) os Felupes; iv) os Fulas (Fula do Boé, Fula de Futa, Fula do Toro, Fula Forro, Fula Preto) concentrados principalmente em Bissau, Gabú, Bafatá, Oio, Tombali, Cacheu e Quinará; v) os Brames distribuídos por todas as regiões do País e com maiores concentrações no SAB e nas regiões de Cacheu, Bolama, Biombo; vi) os Mandingas, concentrados em Bafatá, SAB e Gabú; vii) os Manjacos que se concentram em Cacheu, SAB e Bafatá; viii) os Nalús em SAB, Bafatá e Gabú; ix) os Papéis, concentrados especialmente em Bissau e Biombo.

Cada grupo étnico possui a sua própria língua, hábitos, a sua própria cultura. Esta pluralidade étnica tem naturalmente implicações ao nível de fins e de valores sócio-educativos. As formas de organização referidas, certas práticas tradicionais negativas ainda vigentes (principalmente o fanado, o casamento precoce) e a multiplicidade de línguas faladas constituem os maiores obstáculos ao desenvolvimento do país, especialmente no sector educativo. Deste ponto de vista, o Sector Autónomo de Bissau e as Regiões de

Bafatá e Gabú são as partes do país mais complexas por concentrarem a grande maioria dos grupos étnicos do País.

O crioulo, a língua mais vulgarizada, é falado por mais de metade da população.

A língua portuguesa é falada apenas por pouco mais de 12% da população que habita principalmente os centros urbanos.

3. Situação sócio-cultural e religiosa

Como acontece em muitos países africanos, a religiosidade ao nível da maioria dos grupos étnicos da Guiné-Bissau é baseada “num mundo de espíritos” em que os vivos são espíritos, como também o são as coisas da natureza. A mediação entre os vivos e Deus é feita pelos espíritos dos antepassados que se apropriam da terra. Os “irans” são outros intermediários que exigem o sacrifício de animais domésticos nos momentos mais importantes como são os da cultura da terra, da colheita, do pedido de chuva, do afastamento dos males e outros perigos. As doenças podem ser causadas pelos espíritos ou pelos feiticeiros que se servem dos espíritos maus.

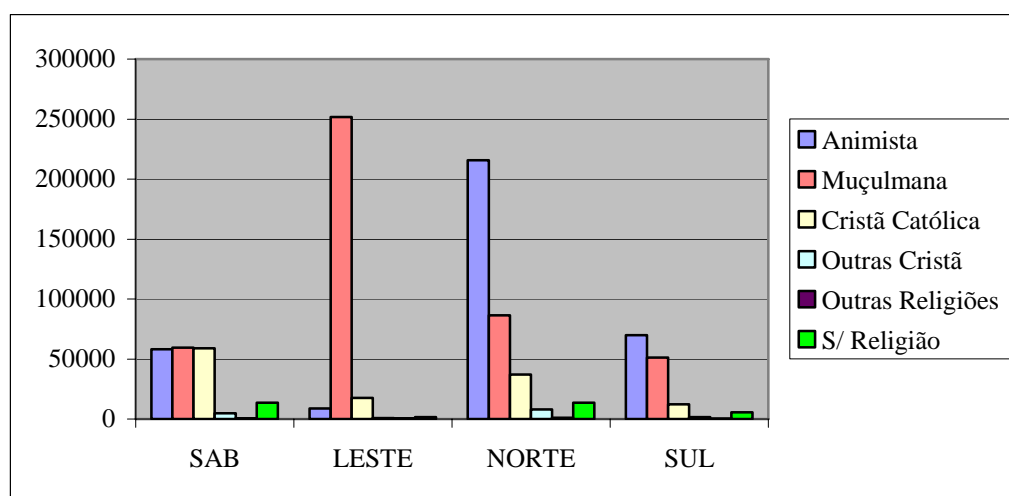
Distinguem-se ao nível do país, seis grupos religiosos principais, como se pode apreciar no quadro que a seguir se apresenta.

Quadro nº 3 – Grupos religiosos e sua distribuição pelas regiões

Religião	SAB	Província Leste		Província Norte			Província Sul			Total	%
		Bafatá	Gabú	Biomb	Cacheu	Oio	Bolam	Quinará	Tomba		
Animista	58244	7511	1394	46595	98712	70411	15609	20188	33972	352636	36,0
Muçulmana	59451	121779	130070	962	18458	66994	4310	17662	29247	448933	45,9
Cristã Católica	58939	13646	3876	4741	19803	12392	3415	3249	5576	125637	12,8
Outras Cristã	4703	554	330	1148	5063	1839	781	411	481	15310	1,6
Outras Relig.	595	410	19	335	327	284	11	13	366	2360	0,2
S/ Religião	13477	1188	412	6046	4207	3392	2765	1437	1423	34347	3,5
Total	195409	145088	136101	59827	146570	155312	26891	42960	71065	979223	100

Fonte: Recenseamento Geral da População e Habitação – 1991

Gráfico nº 1 – Grupos religiosos



A religião muçulmana é indubitavelmente a maior do país: é predominante nas regiões de Bafatá e Gabú, mas está presente em todas as outras regiões, apresentando, por isso, uma maior média nacional. A religião cristã, sobretudo a católica, apesar de pouco expressiva, tem, no entanto, uma forte influência sobre os jovens.

Na Guiné-Bissau, existe em termos constitucionais, uma separação entre o Estado e as instituições religiosas. As confissões religiosas são reconhecidas legalmente e as suas actividades sujeitas à lei (Constituição da República, Art. 6º).

4. Organização Administrativa do país

O país está administrativamente dividido em três províncias, oito regiões e um Sector Autónomo e trinta e seis sectores, como se pode ver no Quadro nº 4.

As bases da organização político-administrativa definidas nas regiões libertadas, em 1973, foram as transferidas para o conjunto do território nacional. As estruturas centrais do Estado, a Assembleia Nacional Popular, o Conselho de Estado e o Conselho dos Comissários de Estado, criados nos finais da luta armada, substituíram as estruturas centrais herdadas do colonialismo.

Quadro nº 4 – Divisão administrativa do país

Províncias	Regiões	Sectores
	Sector Autónomo de Bissau (SAB)	Bissau
Província Norte	Biombo	Biombo (capital regional), Safim, Prábis
	Cacheu	Cacheu (capital regional), Canchungo, Bula, S. Domingos, Bigene e Caió
	Oio	Farim(capital regional),Bissorã, Mansabá, Mansoa, Nhacra
Província Leste	Bafatá	Bafatá (capital da região), Ganadú, Bambadinca, Galomaro, Xitole, Contuboe
	Gabú	Gabú (capital da região), Pitche, Pirada, Sonaco, Boé
Província Sul	Bolama /Bijagós	Bolama (capital da região), Bubaque, Caravela, Formosa
	Quinará	Buba (capital da região), Empada, Tite, Fulacunda,
	Tombali	Catió(capital da região), Bedanda, Quebo, Cachine

No início da independência, o Estado era subordinado ao partido que o dirigia através dos seus principais dirigentes, responsáveis e militantes da sua confiança, intervindo na selecção e colocação dos altos funcionários do Estado. O Estado era portanto controlado pelo partido e tinha obrigatoriamente que prestar contas às estruturas do partido. Porém, as estruturas intermédias e de base do Partido não deviam impor-se às correspondentes estruturas estatais, nem se substituir a elas. Podiam no entanto sugerir, recomendar e controlar se essas estruturas cumpriam os seus deveres e as directivas emanadas do partido e do Governo (Pereira, 1977:126-127).

Porém, a implantação das estruturas administrativas locais tinha sido apenas iniciada durante a luta. Este facto fez com que na altura da independência total, para contornar o vazio em matéria de administração local – criado pelo afastamento de muitos agentes

administrativos considerados reaccionários e neo-coloniais – fosse necessário recorrer aos comités político-militares do PAICG constituídos, na sua maioria, por comandantes militares para o exercício de funções político-administrativas, até à instalação dos Comités de Estado de Região e Sector que seriam dirigidos, mais tarde, por Presidentes.

Paralelamente a estas estruturas, foram também implantadas células do partido que funcionavam, tanto ao nível local como central, como estruturas paralelas. Refira-se que durante a vigência desse modelo, a administração passou por uma espécie de caos criado pela dificuldade de se estabelecerem os limites e as competências dessas estruturas paralelas nas relações partido/Estado.

A situação geral agravou-se ainda mais com a politização dos postos públicos mais importantes, uma medida política que levou a funções-chave pessoas sem qualificação mínima e à promiscuidade das relações Partido/Estado, uma situação que se prolongou até os anos noventa com a liberalização económica e política.

5. Contexto histórico e Político

“Descoberta”, em 1446, por Nuno Tristão, a Guiné foi durante muito tempo um entreposto comercial cujos agentes principais eram os caboverdianos, mestiços de uma forma geral. Todo o comércio era feito a partir de Cabo Verde. Com a fundação de Cacheu, em 1588, foram criados outros postos, designadamente os de Geba, Bissau Farim, Ziguinchor. A forte concorrência dos traficantes ao serviço dos ingleses, holandeses e franceses, levou os portugueses a confinarem-se aos territórios na Guiné e Casamance. Os portugueses perdem o controlo sobre Casamance no século XIX quando, em 1836 franceses compram a ilha de Carabane, na embocadura de Casamance, aos diolas e instalam um entreposto em Sédhiou, dois anos depois, em 1838.

Apesar de descoberta em 1446, a dominação colonial só atingiu a sua maior intensidade e impacto nos poderes autóctones apenas a partir dos séculos XIX e XX. A luta da libertação nacional foi iniciada no dia 23 de Janeiro de 1963, com um ataque ao quartel de Tite, no Sul do país. Ela foi organizada e conduzida pelo PAIGC, partido criado em Bissau em 19 de Setembro de 1956, por um grupo de nacionalistas dirigidos por Amílcar Cabral.

Durante os anos da luta pela independência registaram-se acontecimentos marcantes nas zonas controladas pelo PAIGC, nas zonas ocupadas pelo colonialismo e ao nível internacional: de 13 a 17 de Fevereiro de 1964, o PAIGC, realiza nas zonas libertadas, em Cassacá (Sul da Guiné-Bissau) o seu primeiro Congresso, conhecido pelo Congresso de Cassacá, que ficou registado na história da luta pelas suas inéditas e heróicas decisões e pelo lançamento de instituições escolares.

Em 1968 Amílcar Cabral pronuncia o seu primeiro discurso perante a Comissão dos Direitos do Homem da ONU. Em Novembro de 1970, os militares coloniais, com anuência de Marcelo Caetano, organizam uma agressão à República da Guiné Conakry (Operação Mar Verde), retaguarda do PAIGC, com o objectivo de derrubar o regime de Ahmad Sékou Touré, neutralizar Amílcar Cabral e destruir o máximo possível de infra-estruturas do PAIGC, numa tentativa desesperada de sufocar a luta armada que já havia ganho posições irreversíveis, com a conquista de mais de dois terços do território nacional. Os militares foram vencidos.

A reunião do Conselho Superior da Luta, de 9 a 16 de Agosto de 1971, realizada nas áreas libertadas, adoptou uma série de medidas importantes e de, entre elas, a criação da Assembleia Nacional Popular.

Em Fevereiro de 1972, o Conselho de Segurança das Nações Unidas vota favoravelmente o envio de uma Missão Especial da ONU às regiões libertadas. A missão é cumprida durante o período de 2 a 8 de Abril do mesmo ano, apesar da intensificação dos ataques colonialistas, conhecedores do acontecimento no, sentido de fazer gorar a missão. Em consequência, o Comité de Descolonização, na sua sessão de 13 de Novembro, em Conakry, reconhece o PAIGC como o único e legítimo representante dos interesses do povo da Guiné-Bissau, posição reafirmada, mais tarde, em 14 de Novembro do mesmo ano, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Em Outubro de 1992, Amílcar Cabral discursa perante a Quarta Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas e propõe a abertura imediata de negociações entre representantes do governo português e o PAIGC para a procura de vias e meios mais adequados e mais eficazes conducentes ao acesso à independência do povo da Guiné-Bissau. Em 22 de Novembro de 1992, o Conselho de Segurança vota por unanimidade uma histórica resolução que condena o colonialismo português e exige ao governo de Lisboa que ponha fim à guerra colonial, retire as suas tropas e que entre em negociações com os movimentos da libertação nacional.

No dia 1 de Janeiro de 1973, Amílcar Cabral lê aquela que viria a ser a sua derradeira mensagem ao povo da Guiné-Bissau, anunciado a reunião da Assembleia Nacional Popular, no decorrer desse mesmo ano, para proclamar a existência do Estado da Guiné-Bissau, a criação de um executivo e a promulgação da lei fundamental, a primeira Constituição da República. Porém, na noite do dia 20 de Janeiro de 1973, Amílcar Cabral é assassinado, em Conakry, em circunstância até hoje misteriosas.

De 7 a 9 de Fevereiro de 1973, a Direcção do PAIGC reúne-se, decidindo intensificar a luta armada e, em consequência, infringe pesadas derrotas ao exército português, principalmente durante o período de 23 de Março a 6 de Abril.

O II Congresso do PAIGC, realizado nas áreas libertadas, ao leste do país, de 18 a 22 de Julho de 1973, cria a Comissão Nacional de Cabo Verde, concede o título de Militante Número 1 ao fundador do PAICG, Amílcar Cabral, cria a Medalha “Amílcar Cabral” e

convoca a Assembleia Nacional Popular. O Estado da Guiné-Bissau é proclamado, *de jure*, nas colinas do Boé, no dia 24 de Setembro de 1973.

Resolução da Assembleia Geral da ONU, de 2 de Novembro de 1973, aprovada pela maioria esmagadora dos Estados membros, exige que o governo português cesse imediatamente de violar a soberania e independência da República da Guiné-Bissau e de cometer actos de agressão contra o seu povo e o povo de Cabo Verde, e que retire imediatamente as suas forças armadas desse território.

Em 25 de Abril de 1974 dá-se a queda do regime ditatorial existente em Portugal pela acção da ala revolucionária das forças armadas portuguesas. As negociações iniciam-se em 25 de Maio do mesmo ano, em Londres, depois de uma reunião entre, o então Secretário Geral do PAIGC, Aristides Pereira e o Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Dr. Mário Soares. Em 26 de Agosto de 1974 é assinado, em Argel, no Palácio do Povo, o acordo que põe termo ao conflito que opunha a Guiné-Bissau ao governo português, ficando igualmente consagrado o reconhecimento da República da Guiné-Bissau e o direito do povo de Cabo Verde à autodeterminação e independência, de acordo com o espírito e letra das resoluções da ONU e da OUA. A Guiné-Bissau foi reconhecida por mais de oitenta estados e já gozava do estatuto de observador da ONU. Uma nova ronda de negociações entre o PAIGC e o governo português conduziu à constituição de um Governo de Transição em Cabo Verde, à eleição posterior de uma Assembleia Constituinte e à fixação da data de independência para 5 de Julho de 1975. O reconhecimento formal da independência da Guiné-Bissau, dá-se em Setembro de 1974, data que marcou a plena assunção do poder por parte dos promotores da luta, um acontecimento acolhido com grande entusiasmo pela população guineense, aplaudido e apoiado pela comunidade internacional (Pereira, 1977:21-31).

De 1974, data da independência total, até 1991, o país evoluiu sob um regime autocrático, centralizado e protagonizado por um partido único – o PAIGC – definido como força dirigente da sociedade, vanguarda e motor da luta pela independência, por ele arquitectada e conduzida, que levou a Guiné-Bissau à libertação total. O monopólio do partido único abrangia o poder político, a política e as acções do governo, as relações entre o Estado e a sociedade civil e as organizações de massas (UNTG, UDEMU, JAAC e os

Pioneiros Abel Djassi), como também os órgãos de comunicação social (imprensa escrita e rádio). Em nome da segurança do Estado, muitas manifestações e atitudes políticas dissonantes foram severamente punidas (em alguns casos com pena de morte). Pelo poder da força era imposta uma “política de unanimidade” e um clima de medo e insegurança, dominado por perseguições, prisões arbitrárias e execuções sumárias (Koudawo e Mendy, 1996⁸⁷).

Durante o período de 1974 a 1980, os organismos de cúpula do aparelho estatal e as estruturas regionais e sectoriais mais importantes foram sempre ocupados pelos dirigentes do PAIGC e seus militantes destacados, independentemente do seu nível de preparação e experiência. Toda a acção do Estado, desde a mais relevante à mais elementar, era subordinada ao partido e por ele conduzida, incluindo mesmo a selecção e a colocação de funcionários públicos, processo que obedecia sempre a critérios partidários que pouco tinham a ver com as exigências necessárias ao desempenho das funções visadas, num momento crítico em que se impunha lançar os alicerces para um novo país.

O período foi igualmente marcado por uma série de iniciativas e projectos comuns entre a Guiné e Cabo Verde, no quadro da unidade entre esses dois países, dirigidos por um partido único, o PAIGC. O projecto, em nome do qual foram caladas muitas vozes discordantes no período que se seguiu à independência, não tardou em gerar contradições e dificuldades de articulação entre os dois Estados devido às diferenças significativas que existiam entre eles, do ponto de vista de experiência política e de administração, mas sobretudo, de superioridade em termos de quadros qualificados. Estas diferenças fizeram com que do lado caboverdiano se instalasse uma maior dinâmica em termos de administração do Estado, fazendo surgir outras prioridades em termos da sua política interna e externa, em detrimento da cooperação com a Guiné-Bissau. O balanço da cooperação entre os dois Estados feito em 1979, por ocasião da II Conferência Interministerial, dava conta de uma série de contradições difíceis de superar. O projecto da Unidade foi definitivamente abandonado com os acontecimentos do golpe de Estado de 14 de Novembro, liderado por Nino Vieira (Lopes, 1987:184-192).

⁸⁷ Para análise sociológica e política do período de transição servir-me-ei da obra dos autores citados, publicada em 1996, sob o título, *Pluralismo Político na Guiné-Bissau, uma transição em curso*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.

O golpe de Estado, também denominado Movimento Reajustador, de 14 de Novembro de 1980, surge como consequência da luta pelo poder no seio da cúpula política restrita e marca uma nova fase da política do país. Porém, se a nova situação criada pelo Movimento era caracterizada por uma mobilização nacional à unidade, pela denúncia dos crimes cometidos contra a população e por um clima de abertura (principalmente com a eliminação do artigo quarto da Constituição de 1984, que estatuiu o PAIGC como partido único e força dirigente da sociedade). Porém, em termos práticos, a monopolização política persistia, a luta pelo poder e as contradições internas, tanto no seio das forças armadas, como do partido aumentavam de tom e evoluíam para novas estratégias baseadas nas sistemáticas denúncias de tentativas de golpes de Estado⁸⁸ (Koudawo e Mendy, 1996). Estes momentos não deixaram também de ser aproveitados para “ajustes de contas”.

Esta situação interna encontrou um contexto internacional favorável marcado pela queda dos regimes totalitários, pelas pressões internacionais no sentido da liberalização política, da democratização, por importantes acontecimentos a nível do continente africano. Estas situações (juntas) espoletaram um movimento irresistível no sentido da abertura política e precipitaram uma série de acontecimentos que lançaram o país num processo irreversível de democratização do sistema político.

O processo de democratização do sistema político ganhou novos contornos em 1991 (Ano da Democratização) marcando o início do processo de transição de um regime de partido único que governou o país durante cerca de duas décadas, para um regime pluralista. A liberalização política foi também acelerada por pressões externas, designadamente do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, manifestadas na suspensão do seu apoio em 1991, posição que arrastou consigo os demais financiadores. Nos finais dos anos noventa foram criadas as condições constitucionais para o pluralismo

⁸⁸ As denúncias com maiores consequências políticas interna e externa, foram: i) o de Março de 1984 que levou a prisão de Vítor Saúde Maria, vice-presidente do Conselho de Revolução e Primeiro-ministro até então; ii) o de Outubro de 1985 que culminou com a prisão do então primeiro vice-presidente e ministro da justiça, Paulo Correia, do então Procurador Geral da República, Dr. Viriato Pã e de outros cinquenta. De entre esses, doze foram julgados e condenados à morte tendo sido executados seis, incluindo Paulo Correia e Viriato Pã, isto apesar de incessantes pedidos de clemência da comunidade internacional, do Papa João Paulo II, do Presidente português, Mário Soares e da Amnistia Internacional ; iii) de Maio de 1987 que origina o afastamento de Iafai Camará, então vice-presidente e ministro das Forças Armadas (Koudawo e Mendy, 1996).

político e em consequência surgiram e foram legalizados três partidos: a Frente Democrática (FD), de Canjura Indjai; a Frente Democrática Social (FDS), de Rafael Barbosa; e o Partido da Convergência Democrática (PCD) de Vítor Mandinga. O processo da democratização atinge o seu auge três anos mais tarde, com a legalização e o reconhecimento de um total de onze partidos políticos (Koudawo e Mendy, 1996).

As primeiras eleições multipartidárias realizam-se em 3 de Julho de 1994 e a elas concorrem treze partidos, para os 100 lugares na Assembleia Nacional Popular; e oito candidatos para a Presidência da República. A primeira volta foi disputada entre oito candidatos e a segunda volta apenas entre os candidatos Nino Vieira e Koumba Yalá, tendo culminando o processo eleitoral, vigiado por 100 observadores internacionais, provenientes de 29 países e coberto por mais de 30 jornalistas, com a vitória tangente do candidato Nino Vieira (idem).

Conflito político-militar

Entretanto, as lutas internas pelo poder continuam, cristalizam-se ao nível dos órgãos de chefia da cúpula militar e impeliram o país para o mais violento conflito interno, que eclodiu no dia 7 de Junho de 1998, opondo Nino Vieira e seus apoiantes, ao Brigadeiro Ansumane Mané à testa de uma auto-proclamada Junta Militar. O conflito durou cerca de dois anos o que quanto tinha sido conquistado no domínio do desenvolvimento sócio-económico e das poucas infra-estruturas do país e criou, sobretudo, profundas clivagens no seio da sociedade guineense e das forças armadas.

Após cento e cinquenta dias de violentos combates entre as facções militares, foram assinados os Acordos de Paz de Abuja⁸⁹ (Nigéria), a 1 de Novembro de 1998, por ocasião da 21ª sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governos da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Estes Acordos significaram o culminar de esforços tanto internos, desenvolvidos pela sociedade civil, com um forte

⁸⁹ Os Acordos foram precedidos e seguidos de uma série de diligências a vários níveis. Assim, em 25 de Agosto houve, em Cabo Verde (Praia), uma Reunião Conjunta de Concertação CEDEAO/CPLP sobre a situação da Guiné-Bissau, presidido pelo pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros de Costa do Marfim e de Cabo Verde. Na mesma altura foi transformado em cessar-fogo, o Memorandum de Entendimento que havia sido assinado a 25 e 26 de Julho de 1998, em Bissau.

envolvimento da Igreja Católica, como externos que envolveram personalidades, instituições e governos (Vieira C6, 2001: 48-49). Os breves momentos de aparente acalmia que se seguiram ao entendimento entre Nino Vieira e Ansumane Mané permitiram a constituição de um Governo de Unidade Nacional, empossado em 20 de Fevereiro de 1999, pelo Presidente João Bernardo Vieira. O Brigadeiro assumia, segundo o espírito de Abuja, o estatuto de co-Presidente da República. O Acto marcou a retirada dos militares estrangeiros que se encontravam no país em apoio a Nino Vieira, mantendo-se, porém, a força de interposição da ECOMOC.

Entretanto, os compromissos assumidos com os acordos e outros instrumentos, os abraços trocados entre os beligerantes, não foram suficientemente consistentes para impedir o reacender do conflito. Poucos meses depois, a 7 de Maio de 1999, a Junta Militar conseguia conquistar a cidade de Bissau, obrigando o Presidente Nino Vieira a refugiar-se na Embaixada de Portugal em Bissau e mais tarde a render-se e a renunciar o cargo de Presidente da República. O cargo de Presidente da República foi assumido, por decisão da Assembleia Nacional Popular, pelo então Presidente desse órgão, Malam Bacai Sanha (Vieira C6, 2001). O derrube de Nino Vieira teve como uma das suas primeiras consequências o bloqueio da cooperação internacional. Assim, os fundos prometidos durante a Mesa Redonda de Genebra, de Maio de 1999, na ordem dos 215.000.000,00 USD, foram cancelados, bem como qualquer ajuda à Guiné-Bissau. A condição imposta era a realização das eleições gerais.

Ao Governo da Unidade Nacional, seguiu-se o Governo de Transição que assegurou entre outras, a organização e a realização das segundas eleições gerais pluralistas. As eleições gerais, realizadas em Novembro 1999 e Janeiro 2000, foram ganhas pelo Partido de Renovação Social de Kumba Ialá e marcaram o fim da transição iniciada em 1999 e o fim do regime do PAICG. O novo executivo definiu como tarefas prioritárias a normalização e o funcionamento das instituições nacionais, a reconciliação nacional, o desenvolvimento de uma cultura de paz, a reconstrução do país e a luta contra a pobreza.

Porém, os momentos de tranquilidade foram, como sempre, efémeros. Assim, uma cerimónia de atribuição de patentes aos membros do estado-maior, presidida pelo então Chefe de Estado, no dia 16 de Novembro de 2000, a sua auto-proclamação como Chefe de

Estado-Maior das Forças Armadas, na reunião de Oficiais Superiores das Forças Armadas por ele convocada e realizada no dia 20 de Novembro, no salão de cinema da Base Aérea de Bissalanca, foram os acontecimentos que reacenderam as lutas internas pelo poder e precipitaram o país, uma vez mais, numa onda de instabilidade e confrontos que culminam com a eliminação física do Brigadeiro Ansumane Mané, no dia 30 de Novembro de 2000 e a detenção de várias figuras políticas e de um grupo de militares fiéis ao Brigadeiro (Jornal Banobero n.ºs 126 e 127). O Brigadeiro tinha sido acusado de tentar um novo golpe de Estado.

Entretanto, a Junta Militar deixou de figurar na agenda política nacional, sem contudo se subestimarem as graves divergências contidas no seu meio e a clivagem entre os militares em geral. Este clima gerou uma situação de permanente alerta por parte da população em geral.

A instabilidade gerada pelos constantes atropelos à Constituição e às leis durante a presidência e a governação do PRS, atingiram o seu ponto alto quando, dois anos depois, em Novembro de 2002, quando o Presidente Kumba Ialá dissolveu o Parlamento. Em consequência, deviam ser organizadas eleições legislativas antecipadas. As eleições, marcadas para 20 de Abril de 2003, foram sendo adiadas sucessivamente, para 6 de Julho, 12 de Outubro e, nessa data já se falava do seu adiamento para Novembro, isso, apesar da garantia do Presidente Kumba Ialá aos Membros do Conselho de Segurança da ONU, que se tinham deslocado a Bissau em Junho de 2003 de que a data de Outubro não seria mudada.

Mas, com o agudizar da situação e com o clima de descontentamento geral da parte tanto dos civis como dos militares, os acontecimentos precipitaram-se e, na madrugada de 14 de Setembro de 2003, consumava-se mais um golpe de Estado na Guiné-Bissau, levado a efeito por um grupo de militares à testa dos quais se encontrava o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas. Uma vez mais eram destituídos todos os órgãos da soberania do Estado Guineense. É criado desta vez um Comité Militar para a Restituição da Ordem Constitucional e Democrática (CMROCD), Chefiado pelo General de quatro estrelas, Veríssimo Seabra, Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas da Guiné-Bissau –

que assumiu interinamente a presidência do país – ⁹⁰e secundado pelo general Emílio Costa, vice-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (Agência Lusa, 2003). Estava-se perante o terceiro golpe de Estado desde 1980.

O terceiro golpe de Estado foi justificado, segundo analistas, pelo descontentamento geral provocado pelo não pagamento dos salários aos funcionários públicos durante mais de dez meses (incluindo um atraso de cerca de cinco meses ao nível dos militares), a profunda crise social em que se tinha mergulhado o país, a contestação social liderada pelos partidos da oposição e pela União Nacional dos Trabalhadores da Guiné-Bissau, traduzida numa série de greves prolongadas com graves consequências, os adiamentos sucessivos da data das eleições, que constituíam uma das condições impostas pela comunidade de doadores para o apoio ao desenvolvimento da Guiné-Bissau, incluindo o pagamento dos salários em atraso. Por outro lado, esta instabilidade gerada pelo próprio Presidente Kumba Ialá, que de 2000 a 2003 tinha exonerado cinco primeiros-ministros e nomeado mais de cinquenta ministros e secretários de Estado, teve o seu ponto alto com a demissão do governo e a dissolução do Parlamento, em Novembro de 2002, e a consequente criação, por iniciativa própria, de um governo de gestão com o qual viria a ser derrubado na madrugada de 14 de Setembro de 2003. Kumba Ialá era também acusado de não ter sabido entender os alertas constantes sobre a situação caótica do país que lhe eram feitos pelas chefias militares e de não atender às chamadas de atenção da própria comunidade internacional⁹¹. Mas, um outro aspecto saliente da sua governação foi a sua suposta implicação na perseguição e morte do brigadeiro Ansumane Mané, ocorridas a 30 de Novembro do mesmo ano (Agência Lusa, 2003).

O Comité Militar prometeu entregar o governo a um civil até à realização das eleições gerais. As eleições legislativas decorreram durante o período de 19 de Março a 2 de Abril de 2004 e é esperança de toda a população da Guiné-Bissau e do mundo que tenha

⁹⁰ Foi o comandante das operações militares da Junta Militar de Salvação Nacional que tinha deposto o Presidente Nino Vieira, em Maio de 1999. Seabra era nessa altura o braço direito de Ansumane Mané, para além de seu amigo.

⁹¹ Na verdade, durante a governação de Kumba Ialá, o país recebeu importantes delegações que se esforçavam em alertar pela necessidade da consolidação da democracia. Nesta ordem se inscreviam as visitas de uma delegação do Conselho de Segurança da ONU, do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros de Timor, José Ramos Horta, como enviado especial da CPLP, do Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano e de outros Chefes de Estado da sub-região africana.

se constituído um verdadeiro ponto de partida para a consolidação da paz e para o desenvolvimento do país.

6. Contexto económico

6.1 As potencialidades económicas do País

Apesar de classificada no grupo dos Países menos Avançados (PMA), a Guiné-Bissau possui recursos e potencialidades que bem geridas e exploradas poderiam não só garantir a sua auto-suficiência alimentar, como contribuir para o seu rápido crescimento económico. É um país viável, como se pode facilmente inferir pelos dados que se seguem sobre as suas reais potencialidades.

Sector Agrícola

A Guiné-Bissau é um país essencialmente agrícola. A agricultura é a base efectiva da sua economia, apesar de nunca ter sido possível definir objectivos e estratégias para o seu desenvolvimento. Não obstante, o sector contribui com 50% na formação do PIB, ocupa 83% da população activa e representa 93% das exportações do país (DENARP, 2003:15). Em 1999 contribuiu com 95.2% nas exportações totais do país.

A superfície arável da Guiné-Bissau cobre um total de 1.2 milhões de hectares o que representa 1/3 da superfície total do país. Porém, apenas 400.000 hectares são cultivados, dos quais 220.000ha são ocupados por culturas anuais de arroz (que representa 70% da produção cerealífera bruta), amendoim, inhame, milho, sorgo, batata-doce, etc. e 180.000ha com culturas de renda, como caju, palmeira, mangueiras e citrinos. A castanha de caju continua a ser o principal produto de exportação do ponto de vista tanto da sua extensão, como de valor das exportações.

A produção apresenta duas estruturas muito distintas: i) agricultura de tipo tradicional, geralmente de exploração familiar que absorve cerca de 80% da população activa do mundo rural e fornece mais de 90% da produção agrícola total. ; ii) agricultura tipo moderna, virada para produtos de renda, liderada pelos chamados “ponteiros” e que emprega técnicas moderna de produção (DENARP, 2003:21).

A produção alimentar é dominada pela cultura do arroz, base alimentar da população. O arroz é a base alimentar, o seu consumo médio é na ordem de 120 Kg por habitante, por ano, representando o consumo mais elevado do mundo.

Apesar do sector agrícola ter sido considerado sector prioritário, em termos de política e de estratégia de desenvolvimento durante a década de 90, os investimentos feitos no sector têm diminuído, passando de 23%, em 1993, para 13%, em 1997. Esta tendência de desinvestimento tem-se mantido (DENARP, 2003). Porém, este facto não impediu que o sector crescesse de forma sustentada passando de 42.9 bilhões de FCFA, em 1990 a 54.2 bilhões, em 1999. O Quadro nº 5 ilustra a situação da produção durante o período 1994-1997.

Quadro nº 5 – Produção e taxa de crescimento de culturas de subsistência (1994 – 1997)

Produtos	Produção (em toneladas)				Taxa de crescimento (%)		
	1994	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Cereais	1990 140		197 268	200 829	5.5	-1.6	1.8
Arroz Paddy	13 117	133 266	135 553	137 880	1.7	1.7	1.7
Outros cereais	59 123	67 264	61 715	62 949	13.8	8.2	2.0
Tubérculos	34 022	35 017	43 644	61 501	2.9	24.6	40.9
Mandioca	15 725	16 244	21 117	31 676	3.3	30.0	50.0
Batata doce	18 297	18 773	22 527	29 825	2.6	20.0	30.0
Vegetais	86 35	8 980	11 495	16 667	4.0	28.0	45.0
Frutas	186 524	210 100	309 555	477 653	12.64	47.3	54.3

Fonte: Divisão de Estatísticas Agrícolas, Ministério de Desenvolvimento Rural

A produção das culturas de exportação também registou uma taxa de crescimento positiva, durante a década de 90 (com excepção apenas do ano 1998, ano do conflito armado, em que a produção e a exportação da castanha de caju, por exemplo, teve uma quebra de 30%, tendo retomado a tendência de crescimento no ano seguinte). O Quadro nº 6 ilustra as taxas de produção e de crescimento dos produtos de exportação durante o mesmo período.

Quadro nº 6 – Produção e Taxa de crescimento de produtos de exportação 1994-1997

Produtos	Produção (em toneladas)				Taxa de crescimento %		
	1994	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Amendoim	16 325	15 509	15 819	16 136	5.0	2.0	2.0
Castanha de Caju	24 792	29 007	38 579	57 869	17.0	33.0	50.0
Coconote	115,3	178,5	252,2	253,3	54.8	85.9	0.4
Algodão	1 181	783	520	634	33.6	36.6	21.9

Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas e de Censo (INEC)

Sector das Pescas

A pesca é outra potencialidade da Guiné-Bissau. Apesar de ser também um sector subdesenvolvido, a zona pesqueira da Guiné-Bissau é das mais ricas da Costa Ocidental Africana. As capturas são avaliadas na ordem dos 200 000 a 300 000 toneladas por ano, o que rende ao país cerca de 100 – 130 milhões de dólares americanos. Apesar da sua importância e do seu peso na economia nacional, o sector continua a ser explorado por frotas estrangeiras através de licenças de pesca. A sua contribuição no PIB oscilou no período de 1991 e 1997, entre os 3% e 4%.

Sector da Pecuária

As estatísticas disponíveis provam que o sector é um dos mais importantes para a economia guineense, apesar de na década de 90, ter sido relegado ao esquecimento. O seu peso é maior nas zonas rurais, onde um número considerável de famílias combina a agricultura com a criação de gado. A criação de gado contribuiu, em 1996, com cerca de 17% na formação do PIB, o que representou 32% do PIB do sector agrário. No mesmo período, 80 a 90% dos rendimentos familiares foram gerados pela venda de gado.

As estatísticas disponíveis apontam para a existência no país de 410.000 cabeças de gado bovino (85% na zona leste do país); 240 000 ovinos; 225 000 caprinos; 67 000 suínos e 477 000 aves (DENARP, 2003:22).

Sector da Floresta

As florestas cobrem cerca de 2 milhões de hectares. De acordo com a avaliação feita em 1995, as reservas em madeira são estimadas em cerca de 48 milhões de metros cúbicos. Cobrem o consumo interno, estimado em 1,2 milhões de metros cúbicos, e as exportações, avaliadas em 50.000 toneladas de metros cúbicos por ano, sem prejuízos para a capacidade de reprodução da floresta, desde que observadas as medidas de protecção e de fiscalização que evitem explorações desenfreadas como as registadas até 1990. Essas exportações provocaram a redução de 30% da superfície da floresta húmida densa da zona de Tombali e de 57% da superfície de florestas de savana nas regiões de Bafatá, Oio e Gabú e de 19%

da floresta de mangrove. Mas, os maiores prejuízos são causados pela agricultura itinerante e pelas queimadas.

A partir de 1990 foram implementadas algumas medidas importantes visando a protecção e gestão ambientais extensivas às florestas. São exemplos disso: i) o Projecto Agro-Silvo-Pastoral (PASP) que visa apoiar o Leste do país na gestão de florestas comunitárias; ii) o projecto do Rio Grande de Buba; iii) a iniciativa de Cantanhés; iii) os projectos dos parques de Cacheu, Orango e de Cufada; iv) a aprovação, pela Assembleia Nacional Popular (ANP) da legislação sobre as florestas, porém ainda não regulamentada e implementada; iv) a conclusão da Carta Política do Desenvolvimento do sector agrário que define as estratégias e acções prioritárias no sector florestal, prevendo também a realização de um inventário completo das florestas, para permitir uma gestão mais eficaz dos seus recursos.

Sector Industrial

O sector da indústria e dos recursos naturais, apesar da sua importância, tem ocupado um lugar marginal na economia nacional. O seu contributo na formação do PIB foi estimado durante o período de 1990 e 1999 em cerca de 11%. As medidas de privatização de empresas públicas, iniciadas em 1986, no quadro do Programa de Ajustamento Estrutural, e as mais recentes ao abrigo dos programas vigentes continuarão a limitar ainda mais o número de empresas públicas.

Existem, contudo, grandes potencialidades neste domínio, nomeadamente relacionadas com o tratamento da castanha de caju, cuja produção aumenta de forma vertiginosa com a transformação da madeira e com a montagem de pequenas e médias empresas no domínio dos têxteis. Pode ser vantajoso para o desenvolvimento da indústria, o facto da Guiné-Bissau pertencer à zona da UMOA (União Monetária da África de Oeste) e de serem de baixo custo tanto a mão-de obra, como as matérias primas. Mas, para que isso seja viável, existem, por outro lado, grandes desafios a enfrentar: i) a crise energética, que reduz significativamente a competitividade do país face aos países da sub-região; ii) a falta de factores de produção e de peças de reposição; iii) a falta de capital para assegurar um investimento consequente e sustentado.

6.2. Evolução do sector da economia

Embora existam várias teorias, para a melhor compreensão da evolução da economia guineense, tomaremos como base dois grande períodos marcantes:

1) Período de 1974 a 1986

A independência, conquistada em 1974, colocou os dirigentes do país perante enormes desafios sócio-económicos. Os onze anos da luta pela libertação nacional haviam contribuído para a quase paralisia da actividade agrícola que absorvia mais de 80% da população e havia provocado um intenso movimento de migração do campo para as cidades. Registava-se, igualmente, uma elevada taxa de desemprego, uma rede rodoviária precária, um ensino inadequado e uma elevada taxa de analfabetismo, principalmente ao nível das mulheres, e uma quase ausência de quadros técnicos.

A indústria herdada era limitada a pequenas unidades de descasque de arroz, extracção de óleo de amendoim e de palma, produção do sabão, madeira e tijolos que representavam na totalidade 1,3% do PNB. Em termos de balança comercial, a Guiné apresentava, em 1974, um défice estimado em um milhão de escudos. As exportações cobriam apenas 8% das importações (Koudawo e Mendy, 1996).

Para ultrapassar esta difícil situação, o Partido-Estado preconizou uma estratégia assente em princípios e orientações cujas linhas fortes eram fundamentalmente:

- a. A dinamização de actividades socio-económicas, sobretudo nas regiões, mediante criação de condições para a descentralização e para o desenvolvimento máximo das suas capacidades. Bissau devia deixar de ser centro monopolizador para passar a ser o motor de desenvolvimento, o elemento catalisador das actividades das regiões, apoiando-as, estimulando-as e facilitando-lhes o caminho. A materialização deste princípio exigia a melhoria da comunicação entre o centro e as regiões, uma coordenação para evitar disparidades que atentassem contra um desenvolvimento equilibrado e harmonioso do país.

- b. A planificação das actividades produtivas e de desenvolvimento da Guiné-Bissau e de Cabo Verde. A condição fundamental era a garantia de uma coordenação dos diversos organismos económicos na base do princípio do centralismo democrático.
- c. A definição clara das competências, a convergência, a complementaridade, a integração das acções e o estabelecimento de um controlo eficaz.
- d. A continuidade de acções que suscitassem e impulsionassem a iniciativa das massas em todos os escalões e sectores de actividades.
- e. A integração dos projectos nas estruturas locais.
- f. O aumento da produção e da produtividade, a diversificação das culturas.
- g. Uma economia assente num dinamismo interno, no esforço interno, permanecendo a ajuda externa como complemento às necessidades de desenvolvimento interno independente sem a substituir.
- h. O aumento da capacidade interna de assimilação e de integração da ajuda externa no processo de desenvolvimento nacional, sem perder de vista a não perenidade da ajuda externa;
- i. A formação de quadros na base de uma planificação em função das realidades, necessidades e prioridades de desenvolvimento do país. A primazia é dada aos quadros médios, à organização local de programas de formação permanente e de superação, a descentralização da formação de acordo com os programas de desenvolvimento regional integrado.
- j. O estabelecimento do equilíbrio da balança de pagamentos, o reforço e o alargamento de medidas tendentes a quebrar a auto-suficiência (Pereira, 1987).

As prioridades definidas recaíram sobre:

- a) O sector agrícola e sua modernização. Esta opção confirmava a posição de Amílcar Cabral sobre a agricultura acerca da qual sustentava:

“ A agricultura é a base fundamental da economia guineense. O guineense como a generalidade dos povos afro-negros, é um agricultor, um rural. O progresso da economia guineense depende, portanto, principalmente, do progresso da agricultura...Tal progresso é realizável, dada a grande adaptabilidade de várias culturas industrializáveis e de elevado rendimento, no meio agro-climático. Exige, contudo, como base essencial, que se criem

condições que permitam, quer no campo humano, quer no físico, a valorização dos recursos do meio e a sua integral utilização e bem do progresso da Guiné”⁹².

- b) O desenvolvimento de indústrias viradas para mercado exterior, mas atenta às necessidades vitais da população rural, que aumentem a produtividade no sector agrícola, mediante o incremento de técnicas de cultura agrícola relacionadas, sobretudo, com o fabrico de alfaías agrícolas e fertilizantes e que tenham também o papel de adaptar a tecnologia agrícola às novas formas de produção;
- c) O desenvolvimento de uma estrutura de comercialização eficiente e adequada às necessidades da população rural que tenha o papel de instrumento de desenvolvimento económico.

Porém, apesar de tudo isso, em termos práticos, o país era impelido para uma estratégia de desenvolvimento centralizado da economia e centrado no mercado interno, com recurso a práticas e políticas coloniais veementemente condenadas nos discursos políticos dos primeiros momentos. Efectivamente, entre 1974 a 1983, o Estado detinha o monopólio do comércio externo através dos Armazéns do Povo e da Socomin, que correspondiam aos monopólios comerciais de outrora das empresas Gouveia e Ultramarina. Em consequência, as infra-estruturas físicas herdadas e as condições do mercado não sofreram modificações significativas em termos de aumento e diversificação da produção e de incremento do comércio.

A agricultura foi votada ao esquecimento. Como consequência, o país tornou-se dependente da ajuda alimentar, agravando-se o nível de pobreza, principalmente ao nível rural. Bissau continuou a ser, como dizia Carlos Lopes (1987), o “devorador de recursos” em detrimento do interior do país, agravando desequilíbrio e a tensão cidade/campo, herdada do colonialismo. Assim, em 1979, Bissau com 14,1% da população do país concentrava 54,8% dos fundos públicos, sendo o resto distribuído pelas restantes regiões onde se concentrava a esmagadora maioria da população, ou seja 85,9% (Lopes:1987:156).

A intervenção do Estado no comércio deu origem a uma economia paralela, com um intenso comércio para além das fronteiras, em detrimento do comércio interno que

⁹² Citado por Aristides Pereira, no Relatório do CSL ao III Congresso.

conheceu, durante o período, a mais profunda crise. Esta situação aliada a muitas outras contradições flagrantes nos mais diversos domínios da vida política nacional, levou ao Golpe de Estado de 14 de Novembro de 1980.

O Governo Provisório, criado na sequência do Golpe de Estado de 14 de Novembro de 1980, adoptou, no seu programa, fortes medidas para a correcção da política económica, relançando a estratégia de desenvolvimento preconizada pelo III Congresso, de Novembro de 1977, assente na prioridade à agricultura e na articulação desta com a indústria e o sector dos serviços, principalmente com comércio, e definindo novos objectivos (Programa do Governo Provisório, 1981:11).

Em termos práticos, uma das medidas adoptadas foi a definição e hierarquização dos sectores de desenvolvimento da economia: i) Sector prioritário (Agricultura, Pescas, Floresta e Indústrias Extractivas: prioridade das prioridades; ii) Sector de apoio principal (Comércio, Transportes Construção, Telecomunicações e Hidráulica); iii) Sectores sociais (Educação, Saúde, Cultura, Desporto); iv) Outros Sectores. Desta feita, alguns projectos industriais existentes, situados fora da grelha definida, foram suspensos, reduzindo-se o investimento de 12,3 milhões de USD, em 1981 para 1,5 milhões, em 1983. Em contrapartida, foram lançados vários projectos e programas de desenvolvimento rural⁹³ (Koudawo e Mendy: 1996:38-39).

Uma outra medida importante foi a elaboração e do primeiro Plano Quadrienal 1983/1986.

Entretanto, com o agudizar da crise económica, com forte incidência sobre as camadas mais vulneráveis, o governo viu-se obrigado a ceder às propostas de empréstimo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, resultando disso, um Programa de

⁹³ Os projectos mais importantes foram: a) os Projectos de Algodão e Amendoim em Bafatá, financiados pela então CEE (EU) e pela cooperação francesa; b) o Projecto Orizícola do Vale do Geba, financiados por FAO e USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional); c) o Programa de desenvolvimento Rural Integrado da Zona I, abrangendo as regiões de Cacheu, Biombo e Oio, financiados pelo ASDI (Autoridade Sueca para o Desenvolvimento Internacional), complementados pelos Centros de Multiplicação de Sementes de Contuboel e de Caboxanque, respectivamente nas regiões de Bafatá e Tombali (Koudawo e Mendy, 1996:38-39). Porém, não surtiram os efeitos esperados, por terem sido tratados de forma isolada em relação a todo o contexto local e nacional e por não terem sido acompanhados de medidas políticas complementares, relacionadas nomeadamente com a melhoria das infra-estruturas básicas, a comunicação, a formação e o enquadramento de quadros, pesquisas, integração local, estimulação da produção, da exportação, apoio a iniciativas populares e outras previstas no próprio programa.

Estabilização Económica, a partir de 1983. O programa era baseado numa série de medidas, entre elas, i) desvalorização da moeda nacional (o peso), com consequências imediatas sobre o poder de compra da população sobretudo urbana; ii) redução das taxas de exportação e controlo das importações; iii) o desenvolvimento da agricultura na perspectiva da exportação mediante a prática de melhores preços para os produtores; iv) a redução do sector público e reforço do sector privado; v) introdução de critérios de austeridade nas finanças públicas; v) contenção do deficit externo; vi) melhoria da coordenação da cooperação externa.

Muitas dessas medidas foram aplicadas⁹⁴, porém, os resultados não se concretizaram fundamentalmente porque o nível da ajuda externa se revelou insuficiente e também porque, no plano interno, as reformas institucionais impostas exigiam mais tempo. Como consequência, os anos subsequentes foram marcados pelo agravamento da situação económica com os aumentos dos défices orçamentais e da balança de pagamentos; com o aumento da inflação devido ao aumento do crédito interno; da dívida externa e do serviço de dívida. Como consequência da tentativa de superação dos défices orçamentais com os créditos externos, a dívida externa passou de 134 milhões de USD, em 1980 para 307 milhões USD em 1985 e o serviço de dívidas evolui no mesmo período de 4,6 milhões USD para 9,0 milhões USD (Koudawo e Mendy:1996: 41).

2) Período de 1987 – 1997

Em 1987, o governo, para corrigir os desequilíbrios internos e externos, viu-se uma vez mais obrigado a recorrer ao financiamento do FMI/BM. Assim, aconselhado pelo FMI/BM e com a anuência de alguns doadores bilaterais, teve que avançar para reformas mais abrangentes apoiadas, desta vez, por um programa de Facilidade do Ajustamento Estrutural (FAC), com o Crédito de Ajustamento Estrutural (CAE) e com apoios multilaterais e bilaterais, designadamente do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD),

⁹⁴ De entre as medidas aplicadas destacam-se: i) a desvalorização do peso em 170% entre 23 de Dezembro de 1983 e 31 de Dezembro de 1984; ii) ao aumento dos preços médios ao produtor em 71% entre 1983 e 1984; iii) a queda real das remunerações dos funcionários públicos em 20%; iv) a contracção em 23% da liquidez interna; v) aumento médio dos preços ao consumidor de 67% para produtos locais e de 100% para os importados; vi) a criação da Comissão Nacional de Controlo Económico e da Unidade de Gestão da Ajuda à Balança de Pagamentos; vii) a introdução de juros nos depósitos no BNG (Guterres e al,1985).

da CEE, da Suécia e da Holanda em termos de balança de pagamentos e de ajuda alimentar. Estes apoios constituíram o Programa de Ajustamento Estrutural (PAE I) que devia ser implementado entre 1987-1989. Com este pacote de medidas foram conseguidos resultados encorajadores:

- a. A economia cresceu na ordem de 5,6% em 1987 e de 9,6% em 1989. As exportações e importações aumentaram de forma significativa;
- b. A moeda nacional sofreu uma desvalorização, aproximando-se do mercado paralelo. Foi quebrado o monopólio do Estado sobre a importação de cereais;
- c. O comércio local foi alimentado por uma grande diversidade de produtos de consumo.

Porém, por outro lado, registaram-se, em simultâneo, alguns efeitos negativos preocupantes:

- a. Agravou-se a balança comercial que atingiu valores na ordem dos 54,7 milhões de USD, em 1989;
- b. A inflação aumentou, oscilando entre 97% e 80% no período 1987-1989, a dívida externa atingiu o seu valor mais alto (498,4 milhões USD em 1989) e os serviços de dívida passam a representar 7,3% do PNB;
- c. As reservas internacionais do país, calculadas em 1988, em 14,7%, foram esgotadas (Koudawo e Mendy, 1996: 45).
- d. O programa teve também impactos negativos sobre a educação, como aliás aconteceu em todos os países africanos que experimentaram o programa. Em termos sociais, as necessidades das populações foram relegadas para um segundo plano face às exigências económicas. Voltarei a este assunto na análise das reformas educativas dos anos oitenta.

Estes resultados negativos forçaram o Governo a lançar-se num segundo Programa de Ajustamento Estrutural (PAE II), para o período 1989-1991. O programa conheceu atrasos e dificuldades na sua implementação. As imposições do BM/FMI eram tão duras e os relacionamentos tão difíceis que em finais de 1991 suspenderam o apoio, alegando incumprimentos por parte do Governo. Durante algum tempo as relações com BM/FMI foram realmente difíceis. Por parte do Governo houve até momentos em que a

continuidade do programa tinha sido posta em causa devido aos seus efeitos sociais negativos sobretudo ao nível das camadas mais vulneráveis. A situação foi, contudo, ultrapassada conduzindo à elaboração e implementação, a partir de Maio de 1992, de um Programa de Emergência (Programa Sombra) com vista a inflectir a tendência negativa que se verificava ao nível macro-económico. O Programa tinha como eixos principais: i) a democratização da sociedade guineense; ii) o saneamento do ambiente macro-económico; iii) o relançamento da produção; iv) o relance/reabilitação dos sectores sociais e; v) a reforma administrativa.

Os efeitos positivos resultantes da implementação do Programa permitiram a retoma do programa normal com o BM, o FMI e outros financiadores.

Programa de Ajustamento Estrutural Reforçado para o período 1994-1997

A partir de 1994, iniciou-se um Programa de Ajustamento Estrutural Reforçado para o período 1994-1997. Durante a vigência do programa e com o aprofundamento das reformas, os desequilíbrios macro-económicos foram sendo reduzidos. Registou-se um aumento da produção interna, sobretudo no domínio da agricultura. O PIB cresceu durante o período de 1994-97 a um ritmo anual de 4%, a inflação diminuiu graças à retracção do sector público e à estabilização da moeda nacional com a entrada do país, em Maio de 1997 na União Económica e Monetária Oeste (UEMOA) e adopção do FCFA, uma das mais estáveis moedas africanas convertível em franco francês. O sector privado iniciou o crescimento e ganhou expressão na economia nacional. Nos sectores sociais - educação e saúde - foram lançados programas de desenvolvimento a médio prazo, visando a prestação de serviços ao nível primário.

Os indicadores macro-económicos davam sinais bastante positivos: i) a taxa de crescimento do PIB situava-se a 5.4%, em 1997 e, no primeiro trimestre de 1998, apontava-se para uma taxa de crescimento de 5.1%; ii) a taxa de inflação, calculada na base do índice de preços ao consumidor (IPC), era de 16.8%, nos finais de 1997, contra 65.6% do ano anterior, com tendências confirmadas para valores mais baixos no primeiro trimestre de 1998; iii) as finanças públicas tinham tido uma melhoria importante, graças

aos esforços consentidos na cobertura das receitas e na racionalização das despesas públicas. Estes progressos permitiram obter melhores resultados na aplicação das normas de convergência orçamental estabelecidas pelo UMOA/UEMOA, no quadro da supervisão multilateral (MSSRCLCP, 2000⁹⁵).

Os sucessos alcançados na implementação do acordo trienal ESAF, em Abril de 1998, permitiram ao BM/FMI considerar favoravelmente o Documento Preliminar da Iniciativa HIPIC (Iniciativa para os Países Pobres mais Endividados)(idem).

Conflito político-militar

O conflito político-militar instalado no dia 7 de Junho de 1998 teve como uma das consequências imediatas a paralisação da vida nacional com graves consequências sobre a ainda precária situação da economia guineense que dava sinais encorajadores de recuperação. As consequências do conflito foram desastrosas para a débil economia nacional. Segundo estimativas, os danos de maior impacto foram: i) a desarticulação da economia, a retracção do PIB real em cerca de 28% em 1998; ii) a queda da produção agrícola, em cerca de 20%; iii) o bloqueio da exportação da castanha de caju, a principal fonte de divisas; iv) a baixa das exportações do nível de 49 milhões US, em 1997 para 27 milhões em 1998; v) a quebra de 35% nas actividades dos sectores de indústria e comércio que estavam em plena expansão; vi) a passagem das receitas tributárias e não tributárias de 15,3%, em 1997, para 5.4% do PIB, em 1998; vii) a paralisação das reformas estruturais; viii) os prejuízos causados ao sector privado na ordem dos 90 milhões de USD devido à pilhagem e à destruição dos seus meios; ix) a destruição de centenas de salas de aula e de cerca de 2 000 carteiras; x) a má nutrição endémica agravou-se, as condições sanitárias pioraram, um surto de meningite causou dezenas de vítimas; xi) a destruição de cerca de 5.000 habitações; xii) a pobreza agravou-se. O país, segundo especialistas, recuou cerca de 20 anos (idem).

⁹⁵ Trata-se do documento *Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza*, elaborado, em Bissau, pelo Ministério da Solidariedade Social, Reinserção dos Combatentes e Luta Contra a Pobreza (MSSRCLCP), em Setembro de 2000.

3) Período de transição – 1999-2000

Apesar da comunidade internacional não ter desbloqueado os fundos prometidos ao país na Mesa Redonda de Urgência de Genebra, de Maio de 1999, o Governo de Transição iniciou um programa de urgência com o objectivo de corrigir os desequilíbrios causados pela guerra. O programa, baseado essencialmente nos recursos internos, permitiu um relançamento gradual das actividades económicas e sociais do país. Os resultados foram encorajadores: i) nos sectores de agricultura e dos serviços, registou-se, de forma global, um crescimento do PIB real, em 7.5%; ii) a inflação diminuiu devido à melhoria da oferta ao nível interno, situando-se em torno de 2,1%; iii) o défice de conta corrente (sem dons) situou-se na ordem dos 2,3% do PIB, face a uma previsão de 33%, devido ao aumento das exportações e à diminuição das importações causadas pelo atraso na execução do Programa de Investimento.

Os indicadores hoje existentes, apesar de representarem o resultado de importantes esforços consentidos para a melhoria da situação macro-económica, revelam contudo a existência de debilidades de vária ordem. A situação macro-económica requer ainda condições mais estáveis para que possa garantir o desenvolvimento e o crescimento sustentável da economia. Svedberg e Zejan (1995)⁹⁶ já apontavam, em 1995, algumas dessas condições como pré-requisitos para garantir esse crescimento sustentável:

- a. *Poupança interna e investimento.* Trata-se de um investimento fortemente assente na poupança interna, que resulte de crescimento e não baseado em fontes externas (donativos e empréstimos e outras facilidades) variáveis e muito contingentes. As fontes externas para além de não garantirem continuidade criam dependências.
- b. *Desenvolvimento do capital humano.* Mais concretamente, a existência de uma real política de investimento no tipo de formação que pode mais facilmente apoiar os programas de desenvolvimento e de mecanismos para o seu seguimento. Não se trata aqui de formar recursos por formar, pois desse tipo de formação podem

⁹⁶ Peter Svedberg e Mário Zejan, consultores da SASDA (Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance), no relatório produzido em Fevereiro de 1995, intitulado, *Avaliação da Assistência Estrangeira, Desenvolvimento Macroeconómico, e Cooperação Sueca para o Desenvolvimento com a Guiné*, não só avaliaram a situação então existente, como sugeriram os pré-requisitos por eles considerados necessários para uma assistência eficaz e teceram recomendações no sentido das mudanças que se impunham para se conseguir uma melhor eficiência na assistência sueca.

resultar outros problemas com efeitos contrários, mas no sentido dos estudos que revelam que um importante investimento na educação de base tem uma forte correlação com o crescimento económico (Carnoy:1992).

- c. *Estabilidade e Política Macroeconómica.* Um contexto estável do ponto de vista político e institucional é uma condição para captar investimentos privados e gerar lucros. Para isso aconteça, é necessário que exista uma política governamental macroeconómica que crie incentivos e que tenha como objectivo fundamental a criação de um ambiente favorável e estável em que o sector privado possa ter espaço e expressão. Torna-se também uma condição definir o papel do Estado de forma a garantir essa condição ao sector privado e identificar os pontos de articulação e complementaridade. Nos contextos em que o Estado é muito presente e regulador, o espaço para iniciativas privadas é geralmente exíguo ou mesmo inexistente.
- d. *Política Comercial.* A política comercial deve contribuir para aumentar a eficiência dos investimentos. Ela assenta em três componentes essenciais: a política de câmbio, a taxa e os impostos. A política comercial deve ser orientada de forma a incentivar a exportação.
- e. *Boa governação.* O conceito é hoje muito badalado, ou até mesmo banalizado. Não vamos entrar nessa discussão, mas apenas realçar os três elementos básicos apontados pelos autores: i) o crescimento económico deve ser um dos objectivos plenamente assumidos pelo Governo; ii) o governo tem que ter uma consciência clara de como pode ser conseguido esse crescimento; iii) para além dessa consciência e determinação, deve criar condições políticas (internas e externas) para que possa efectivamente executar, seguir e avaliar as políticas nesse sentido (Svedberg e Zejan, 1995:7-12).

Essas mesmas condições tinham sido definidas em 1977 pelo III Congresso do PAIGC nas estratégias de desenvolvimento e, mais tarde, em 1981, pelo Programa do Governo Provisório que adoptou essas estratégias. Os programas subsequentes dos Governos instituídos, ao longo desses anos também se referiram, de uma forma ou de outra a esses requisitos porque eram considerados estruturantes e determinantes para o

desenvolvimento da economia⁹⁷. Porém, faltaram sempre condições para a materialização desse desiderato, designadamente, em termos de estabilidade política e institucional, de políticas macroeconómicas coerentes, de políticas lógicas de formação de recursos humanos e de boa governação.

⁹⁷ Sobre este assunto, podem ser consultados, o Programa do Governo Provisório, aprovado pelo Conselho da Revolução, em 13 de Julho de 1981, o Programa do Governo do PAIGC, saído das primeiras eleições pluralistas de 1994 e o Programa do Governo de PRS de Consenso Nacional, de 2001, elaborado na sequência das eleições legislativas de 1999-2000.

CAPÍTULO V

EDUCAÇÃO NA PROVÍNCIA DA GUINÉ DURANTE O PERÍODO DE 1940-1974

1. Caracterização do ensino colonial

Durante os vários séculos de presença e dominação colonial portuguesa, a grande maioria dos guineenses, os indígenas, encontrava-se fora do sistema educativo (e sem direito a ele), alguns entregues à educação missionária, e, apenas uma minoria, os civilizados, tinha o privilégio de aceder a uma instrução primária elementar. Basta dizer que, nos anos cinquenta, a percentagem dos alunos que tinha acesso à instrução não ultrapassava os 7,3%. A situação não era muito diferente nas províncias de Angola (8%) e Moçambique (24%), segundo relata Mateus (1999:27). Na Guiné, apenas na década de cinquenta do século passado, surgiam timidamente os projectos ligados ao ensino secundário e à formação profissional. A explosão escolar veio a acontecer apenas a partir do início dos anos setenta, praticamente nas vésperas da independência do país.

1.1. Organização da instrução pública na Guiné

As tentativas de organização da instrução pública na Guiné e nas colónias portuguesas em geral foram iniciadas muito cedo por processos que passaram por várias fases. Não se pode dizer que as potências coloniais desconhecêssem o valor da educação, da instrução na transformação dos colonizados, segundo o modelo por elas idealizado. O problema era a forma como deviam organizá-la e ministrá-la de acordo com os seus objectivos. Porém, na definição das estratégias de actuação nesse domínio, tanto complexo quanto necessário, as autoridades coloniais reconheceram muito cedo que a educação, pela sua força na transformação e alienação das mentes, devia constituir um fundo permanente, enquanto que a instrução seria tratada apenas como um dos seus condimentos.

A função da escola foi sempre valorizada na perspectiva do colonizador. Era pela escola, ou a seu pretexto, que se impunha aos indígenas a sua língua e a sua “civilização”.

Porém, devia ser uma escola com características muito especiais e com duas faces, capaz por um lado de ensinar apenas rudimentos à maioria dos indígenas, para os manter no seu próprio meio e, por outro, de transformar uma minoria – os civilizados – e projectá-la na sociedade dita civilizada, como seus colaboradores mais próximos.

Na Guiné, tal como noutras colónias do continente africano, o processo de organização da educação e instrução pública passou por diferentes fases:

Inicialmente e até ao final do século XVIII, as posições dos colonialistas eram mal conhecidas e circunscreviam-se às zonas do litoral do país. A educação tinha uma forma não institucionalizada. Era uma educação puramente informativa, baseada em influências directas, em contactos permanentes com um número restrito de populações e visava levá-las a modificarem as suas práticas e a imitar os colonizadores. Era, no fundo, uma educação ocasional, precária e limitada principalmente a pessoas influentes. O período foi dominado por um desconhecimento absoluto da psicologia dos colonizados, da sua organização política e social e das suas crenças, tradições e superstições (Carreira, 1953:91). Este desconhecimento explica aliás, os momentos críticos e por vezes fatídicos que resultaram dos primeiros contactos. Nesta fase destacou-se a acção dos missionários na sua tarefa de levar a acção complementar “evangelizadora” e “civilizadora” aos indígenas.

A segunda fase inicia-se depois da Conferência de Berlim (1815) de cujos Actos Gerais emergiram as primeiras normas do direito internacional colonial. Estas normas foram retomadas e ampliadas mais tarde, em 1890, pela Conferência de Bruxelas, na qual foram debatidas as formas de combate ao tráfico de escravos e da escravidão, bem como da protecção das instituições criadas e organizadas para a instrução dos indígenas. Surgiram as instituições escolares coloniais (Furtado, 1986:126-128). Porém, a educação dos indígenas passou a estar na ordem das conferências e nos instrumentos políticos apenas a partir do final da primeira Guerra Mundial (1914-1918), sob o falso pretexto do zelo pelo bem-estar e desenvolvimento dos povos africanos no quadro da dita “missão de civilização”.

A evolução da educação ou da instrução pública era em todas as potências colonizadoras influenciada por factores como, a capacidade financeira, as condições e filosofia de vida, os valores defendidos, a dimensão da população colonizada, o nível de

conhecimento das características das populações e os objectivos perseguidos. Do ponto de vista económico, enquanto nos países mais ricos os sistemas educativos se caracterizavam por amplas redes de instituições educativas que se entendiam de escolas rudimentares a superiores, passando por escolas profissionais e técnicas, ao nível das potências mais pobres as pretensões eram muito mais limitadas não passando de escolas rudimentares e de algumas tentativas de organização de modestas escolas de aprendizagem de profissões e de artes (Carreira, 1953: 95)

A concretização da educação revestiu-se, no continente africano, independentemente das potências colonizadoras, de formas distintas para as zonas urbanas e para as zonas rurais, onde residia a maioria dos nativos. Em relação aos nativos, Carreira (1953) identificou as seguintes formas de educação mais constantes:

- a. *A educação directa.* Era geralmente confiada aos serviços de administração e seus agentes locais ou às instituições criadas por iniciativa privada. Os agentes da administração local eram os que mantinham contactos permanentes com os nativos e por isso se encontravam em melhores condições de os influenciar. Esta forma de educação, que recorria frequentemente a métodos desumanos, permitia não só a concretização dos objectivos administrativos como levava os nativos a modificarem o seu comportamento e a renunciar aos seus princípios para seguir os modelos impostos. Era uma educação baseada num conjunto de normas e de princípios integrados na denominada “Política Indígena” que cada colonizador definia e adoptava.
- b. *A instrução oficial.* Uma instrução institucionalizada, nas suas mais variadas modalidades, confiada a agentes seleccionados pela Administração, com níveis de formação variáveis, processada em instituições escolares, de vários níveis, destinada às crianças e adolescentes.
- c. *A educação indirecta.* Uma educação exercida pela imposição de costumes, trajes, atitudes etc. Esta forma de educar era facilitada pelo desenvolvimento do funcionalismo público, comércio, indústria e também pelo êxodo rural em direcção às cidades. Dessa educação indirecta resultaram os assimilados, desenraizados das suas origens, rejeitados tanto pela sua própria comunidade, por não se identificarem

com os usos e costumes da sua cultura original, como pelos ditos civilizados, por carecerem de certos requisitos exigidos pela classe (Carreira, 1953:96-98).

Como se poderá constatar nas páginas que se seguem, estas formas de educação estiveram sempre presentes na Guiné, embora sob diferentes formas e intencionalidades.

De 1918 a 1940, foi ministrado um ensino igual para todos os indígenas e europeus. Esteve em vigor na Guiné o Regulamento de Instrução Primária da Província, publicado pela Portaria nº 83, de 18 de Setembro de 1918. Segundo o regulamento, havia um ensino primário de dois graus: elementar e complementar. O ensino primário elementar, de quatro classes, era obrigatório, nas escolas oficiais e particulares e, gratuito, em todas as escolas oficiais, para todas as crianças de ambos os sexos e em idades compreendidas entre os 7 e os 14 anos. Os pais, tutores ou encarregados de educação eram obrigados a matricular as crianças nas escolas oficiais ou particulares, nas datas estipuladas sob pena de incorrerem em sanções pecuniárias. As crianças podiam também frequentar o ensino doméstico (Portaria nº 83/1918).

Havia, portanto, uma “liberdade” de ensino que era ministrado tanto nas escolas oficiais, como nas particulares ou domésticas. A exigência era que as pessoas envolvidas na organização e administração desse ensino tivessem a competência estabelecida por lei que constava basicamente no seguinte:

- a. Possuírem pelo menos a instrução primária complementar de quatro classes (segundo grau) e aprovação em exame especial que era feito na cidade de Bolama perante um júri composto por dois professores oficiais sob presidência do Inspector da Instrução pública;
- b. Ter exercido função docente em qualquer escola oficial da metrópole ou ilha adjacente ou das colónias;
- c. Ter um curso secundário, superior ou especial.

O ensino devia ser, em todas as escolas, essencialmente prático, utilitário e intuitivo. Os manuais eram dispensáveis, principalmente no estudo da aritmética, sistema métrico, geometria e agricultura.

Aos professores era exigido um tratamento respeitoso de todas as crianças e era proibido o emprego de palavras injuriosas na repreensão dos alunos. Era igualmente exigido um tratamento cordial com os pais, tutores e encarregados de educação, aos quais assistia o direito de acesso a todas as informações sobre o aproveitamento dos seus filhos ou educandos. Aos alunos assistia, entre outros, o dever de respeitar e obedecer ao professor, tanto dentro como fora da escola.

A fiscalização do ensino era garantida pelo Secretário do Governo, na sua qualidade de Inspector de Instrução da colónia e, por sua delegação, pelos administradores de conselho e das circunscrições civis.

A instrução pública era contudo muito limitada e elitista. Em toda a Guiné, as estatísticas publicadas em 1918, referentes ao ano de 1917-1918, apresentavam um total de 63 alunos que tinham conseguido aprovações nos exames do 1º e 2º graus, como se pode verificar pelo Quadro nº 7.

Quadro nº 7 – Alunos aprovado nos exames do 1º e 2º graus, em 1917-1918

Graus	Bolama	Bissau	Bafatá	Farim	Cacheu	Totais
1º(1ª a 3ª)	16	11	5	2	1	35
2º(4ª classe)	17	9	2	-	-	28
Totais	33	20	7	2	1	63

Fonte: Boletim Oficial nº 12 de Janeiro de 1918

Por outro lado, a preocupação fundamental era escolarizar as crianças de famílias portuguesas. Este facto é justificado pela colocação das escolas apenas nos centros urbanos mais importantes onde havia um número mais elevado de população europeia e civilizada. Esses critérios influenciaram, durante anos, a organização, localização e o funcionamento das escolas.

O estatuto do indigenato

A situação inicial de aparente reconhecimento de igualdade entre as raças começou a ser profundamente alterada com a publicação de alguns diplomas, designadamente, o regime de trabalho do indígena nas colónias portuguesas de África e mais tarde de outros diplomas, justificados pela necessidade de respeito dos usos e costumes dos indígenas, até então ignorados por uma legislação uniformizadora, como uma condição para a sua transformação, valorização e integração na civilização portuguesa. Assim, o Código de Trabalho dos Indígenas das Colónias Portuguesas, publicado pelo Decreto 19 199, de 15 de Fevereiro de 1928⁹⁹, definiu genericamente o indígena como sendo o indivíduo de raça negra ou dela descendente que, pela sua ilustração e costumes, se não distinguia do comum dessa raça e criou a *caderneta do indígena*¹⁰⁰. A definição, em diploma específico, das condições que deviam reunir os indivíduos naturais de cada colónia para serem considerados indígenas, foi porém deixada à responsabilidade dos governadores das colónias, dada a diversidade das situações.

É nessa óptica que foi aprovado em 23 de Outubro de 1926, pelo Decreto nº 12 533, o Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique, tornado extensivo aos indígenas da Guiné, pelo Decreto nº 16 698, de 30 de Maio de 1927. O Decreto 16 473 de 6 de Fevereiro de 1929, tornou mais precisa a definição de indígena e não indígena. Assim, segundo o seu artigo 2º, eram considerados indígenas os indivíduos da raça negra ou dela descendentes que pela sua ilustração e costumes, se não distinguem do comum daquela raça e, não indígenas, os indivíduos de qualquer raça que não estivessem naquelas condições. O decreto incumbia aos governos das colónias o estabelecimento, segundo realidades de cada colónia, das condições especiais que deviam reunir os naturais para serem considerados indígenas.

Na Guiné, essas condições especiais foram estabelecidas pelo diploma Legislativo nº 1364, de 7 de Outubro de 1946, segundo o qual, eram considerados indígenas todos os

⁹⁹ O Decreto foi publicado no Suplemento nº6, ao Boletim Oficial da Guiné Portuguesa nº 2, de 15 de Fevereiro de 1928.

¹⁰⁰ A caderneta do indígena era obrigatória a todos os indivíduos do sexo masculino, maiores de 18 anos. Era uma caderneta de identidade e de registo de trabalho do indígena. Nela eram também registados todos os factos de interesse para a administração e estatística demográfica das populações indígenas em cada colónia (artigos 87 e 88 do Código de Trabalho de Indígenas nas Colónias Portuguesas de África).

indivíduos da raça negra ou dela descendentes que não reunissem, conjuntamente, as seguintes condições:

- a. “Falar, ler e escrever a língua portuguesa;
- b. Possuir bens de que se mantenham ou exercer profissão, arte ou ofício de que aufram rendimento necessário para sustento próprio (alimentação, vestuário e habitação) e, sendo casados para suas famílias;
- c. Ter bom comportamento e praticar usos e costumes do comum da sua raça;
- d. Haver cumprido os deveres militares que, nos termos das leis sobre recrutamento, lhes tenha cabido”.

Nos termos do mesmo diploma, não eram considerados indígenas, os naturais de raça negra ou dela descendentes que embora não satisfizessem os requisitos mencionados se encontrassem nas seguintes condições:

- a. “Ser mulher viúva ou filho de cidadão originário ou de que haja adquirido essa qualidade;
- b. Exercer ou ter exercido cargo público a que corresponda vencimento de categoria, sendo dispensável no segundo caso que o tenha exercido com as habilitações literárias mínimas exigidas pelo Decreto nº 8, de 24 de Dezembro de 1901;
- c. Fazer ou ter feito parte de órgãos directivos dos corpos ou corporações administrativas, das mesas de assembleia-geral ou das mesas de colégios eleitorais;
- d. Ser comerciante matriculado, satisfazendo os requisitos do artigo 18º do Código Comercial ou fazer parte de sociedades comerciais em nome colectivo, por cotas anónimas, exercendo funções de direcção ou de gerência;
- e. Ser proprietário de estabelecimento industrial legalmente aberto ao público ou exercer qualquer indústria organizada sob forma de empresa comercial;
- f. Possuir, como habilitações literárias mínimas, o primeiro ciclo dos liceus ou outros equivalentes;
- g. Ser natural da colónia ou outro território português onde não haja o regime de indigenato, gozando, portanto, do status legal de nacionais portugueses”¹⁰¹.

¹⁰¹ Mesmo neste aspecto havia uma clara discriminação. Os naturais de Cabo verde (apesar de descenderem em grande maioria de negros), do Estado da Índia e de Macau nunca foram considerados indígenas e tiveram

A instrução pública na sua forma institucionalizada esteve praticamente abandonada na Guiné durante décadas. As escolas missionárias organizadas a partir de 1932, antes portanto da Concordata de 1940 e do Estatuto Missionário de 1941, ofereciam um ensino primário com qualidade superior ao ensino oficial, embora em simultâneo com ensino da religião católica, cuja metodologia se foi também acomodando ao longo dos anos de experiência. A instrução pública manteve-se sem expressão e relevância durante longos períodos. O argumento era que a escola constituía apenas uma oportunidade para os naturais se afastarem da agricultura e do seu habitat, para se lançarem nas cidades, na ociosidade. Para os que sustentavam essa tese, os conteúdos do ensino eram, em parte, responsáveis por essa situação, na medida em que eram conteúdos das escolas primárias da metrópole, transportados para as escolas das colónias por via dos programas, manuais e métodos (Dinis, 1947). Um outro argumento sustentado era o de que, na falta de funcionários públicos civilizados, a escola se tinha transformado num único meio de fornecer funcionários públicos indígenas com apenas o 2º grau (4ª classe) que progrediam na hierarquia administrativa com tão pouca preparação. A escola era, portanto, o meio de acesso rápido ao serviço público e ao estatuto de civilizado, por isso, era cada vez mais procurada (idem).

A situação exigia a revisão do ensino escolar para o indígena. Alguns defendiam o afastamento puro e simples dos indígenas das escolas destinadas aos civilizados. Outros defendiam uma escola separada para indígenas, mas com possibilidades de selecção dos melhores que aí concluíssem a sua formação para acederem às escolas primárias oficiais. A preocupação era fazer com que o indígena, que representava a maioria da população (90%), permanecesse arreigado ao solo e à agricultura, devendo a sua instrução ser orientada para uma instrução rudimentar que, segundo a óptica reinante, era quanto bastava para o primitivo.

sempre o estatuto de cidadãos plenos. Os naturais de S.Tomé e Príncipe e Timor deixaram o estatuto de indígena a partir de 1953, não obstante serem também negros. Na Guiné, Angola e Moçambique a extinção do regime do indigenato apenas se deu em 1961, pelo Decreto-Lei nº 43 893, de 6 de Dezembro de 1961, graças à pressão da comunidade internacional, através das Nações Unidas.

1.1.1. Ensino indígena nas “Províncias Ultramarinas” de Angola, Guiné e Moçambique

Durante algum tempo, a instrução dos povos nativos das províncias ultramarinas alimentou algum debate assente em duas ópticas, das quais resultou uma terceira que prevaleceu:

1) A visão latina inicial que partia da “rudimentalidade” da civilização dos que denominavam *indígenas*, inferiores aos *brancos* (colocados no cimo da escala hierárquica de valores civilizacionais) e *mestiços* (considerados instáveis socialmente, desarraigados das suas origens, mas ainda não civilizados) e que previa um ensino não diferenciado, para toda a população conjunta do ponto de vista do sistema escolar, da metodologia e da didáctica – a óptica integralista.

2) A visão anglo-saxónica que estabelecia uma nítida separação entre os europeus e os *colored-men*, como duas realidades incompatíveis e que concebia sistemas escolares, metodologias e didácticas e formas de organização distintas e separadas para essas duas categorias (Rosa, 1951: 806)¹⁰² – a óptica segregacionista.

Na Guiné, estas duas visões conviveram durante séculos, passando por momentos de indefinição e de ambiguidade, porém pendendo sempre para a segunda embora numa espécie de posição híbrida subtil que tinha na base uma tese segundo a qual, era admitida a existência de disparidades de graus de civilização entre essas categorias. As ideias veiculadas por investigações e publicações nos domínios da etnologia, da sociologia e da psicologia, haviam cristalizado a tese da existência de diferenças de estrutura mental entre o civilizado (europeu, ocidental) de mentalidade lógica e abstracta, e o indígena (primitivo ou não civilizado), de mentalidade concreta, pré-lógica ou paralógica. Essas diferenças deviam ser, necessariamente, tomadas em consideração na estruturação das instituições educativas

¹⁰² Num amplo trabalho publicado no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, nº 24, de 1951, Manuel Ferreira Rosa, debruçou-se sobre a situação do Ensino Rudimentar para Indígenas, em Angola e na então Guiné Portuguesa, analisando os processos que levaram à integração desse ensino na letra e no espírito do Estatuto Missionário de 1941.

ou instrutivas, cujas linhas básicas deviam permitir uma ascensão dos indígenas (inferiores) à escala civilizacional superior dos europeus (idem)¹⁰³.

3) À luz dessa tese, nasceu uma terceira visão segundo a qual o ensino a conceber nas províncias para indígenas teria que ancorar-se nas realidades e dirigir-se aos indígenas para os instruir, sem os transformar em elementos sociais instáveis, perturbadores do processo de desenvolvimento do ultramar e sem modificar as suas tradições e a trajectória do seu desenvolvimento individual e social. O conteúdo do ensino devia ser acessível ao indígena, muito próximo do seu ambiente e tradições e da sua hereditariedade mental e da sua rudimentar amplitude de compreensão (idem).

Esta terceira linha de pensamento dominou todo o processo de organização do ensino para indígenas nas ex-colónias ultramarinas da Guiné, Angola e Moçambique, em que vigorava o estatuto de indigenato, dando origem aos seguintes princípios comuns:

- a. Era indispensável a criação do maior número possível de escolas rudimentares para indígenas nas quais estes deviam trabalhar na agricultura e aprender os rudimentos da técnica moderna de exploração do solo, bem como noções sobre pecuária, piscicultura, avicultura e floresta.
- b. O ensino agro-pecuário devia absorver a maior parte da instrução. Para isso, as escolas deviam dispor de um vasto terreno agrícola ou ser localizadas nas granjas. Estes terrenos deviam ser cultivados pelos próprios alunos indígenas para garantirem a sua subsistência e custearem as despesas da educação. O ensino devia ser prático, circunscrito e predominantemente técnico-agrícola para corresponder melhor às necessidades das comunidades rurais e permitir, ao mesmo tempo, a socialização dos indígenas no seu habitat tradicional sem a sua desambientação.
- c. A instrução devia ser mínima e todo o acento devia ser posto na educação que fosse capaz de levar o indígena a seguir com maior facilidade os padrões da civilização europeia.

¹⁰³ De entre os trabalhos mais radicais nesse âmbito, conhecidos, na época, em Portugal e nas ex-colónias, podem-se citar: *La psychologie de la conversion chez les peuples non-civilisés*, de Raoul Allier, Professor Honorário da Universidade de Paris, publicação em 1925, Edição Payot, Paris; *L'homme primitif e la religion, Étude anthropologique*, de G. Van der Leeuw, Professor da Universidade de Groningue, Alcan, Paris, 1940.

- d. A alfabetização, a aprendizagem da escrita e da língua portuguesa eram necessidades prioritárias do civilizado que precisava destes instrumentos para sua socialização. Nas populações nativas, estes elementos podiam proporcionar a fuga aos trabalhos físicos, particularmente ao agrícola, o abandono do campo, o urbanismo e a sua instabilidade social.
- e. O ensino indígena devia ser uma tarefa das missões e devia evoluir em instituições próprias, separadas do ensino oficial para civilizados, não permitindo misturas¹⁰⁴.

1.1.2. Ensino rudimentar para indígenas

As primeiras tentativas de organização do ensino para indígenas nas colónias portuguesas da África registaram-se em Angola. O primeiro registo data de 1912, com a criação da Escola Profissional Rira Norton de Matos, pela Portaria nº 1 107, de 3 de Outubro. A iniciativa tinha sido de Norton de Matos que defendia uma educação pelo trabalho e menos instrução (Noré e Adão, 2003:111). Mais tarde, como Alto-comissário, Norton de Matos criou uma série de escolas-oficinas, em regime de internatos e semi-internatos, para “indígenas brancos e boçais”, de ambos os sexos, trazidos das sanzalas.

Os Altos-comissários, Norton de Matos e Vicente de Freitas, este último defensor de uma educação colectiva e indirecta a desenvolver no próprio meio natural do indígena, foram os responsáveis, segundo Rosa (1951), pela disseminação em Angola de um ensino que desviava o indígena rural do seu meio para o lançar em ofícios e mesteres que os transformavam em mão-de-obra barata não absorvida no mato (campo), mas de baixa remuneração nas cidades e que provocava o desemprego dos europeus, com todas as consequências económicas, políticas e sociais daí advindas.

Foi também em Angola, pelo Diploma Legislativo nº 518, de 16 de Abril, de 1927, que se instituíram, pela primeira vez, dois ensinos, um para europeus e assimilados e

¹⁰⁴ Sobre este assunto leia-se, entre outros, Amadeu Castilho Soares (1960) “Acerca da Educação de Base na Guiné Portuguesa”, *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, nº 59, de 1960; A.J.Dias Dinis (1947), “O problema do ensino ao indígena na colónia da Guiné”, Conferência proferida na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 13 de Janeiro de 1947, *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, de 1948.

outro para indígenas, com dois graus cada, mas com organização e conteúdos distintos (Noré e Adão, 2003:116).

É no âmbito dessa decisão que veio a surgir em Angola, em 1936, o Ensino Profissional Agrícola-Pecuário para indígenas, criado pelo Decreto nº 27.294, de 30 de Novembro do mesmo ano. Na base desse ensino estava fundamentalmente a necessidade de ultrapassar a situação de concorrência entre brancos e negros, de perspectivar um ensino diferente para indígenas que os desviasse de ofícios e os fixasse à terra, com suas famílias, ocupando um campo que no dizer dos colonos era o mais adequado aos indígenas: a agricultura e a pecuária.

O Ensino Profissional Agrícola-Pecuário então organizado, orientado para o indígena na sua comunidade, consistia na formação de capatazes indígenas para a agricultura e para a pecuária agrícolas e sua fixação à terra. A finalidade era, fundamentalmente, económica: proporcionar aos colonos pequenos e médios, mão-de-obra local qualificada, barata, na impossibilidade de poderem recorrer a auxiliares europeus, por incapacidade financeiras, imposta pela crise.

O ensino agro-pecuário para indígenas estruturava-se em dois níveis: rudimentar e elementar. O nível rudimentar era ministrado nos Postos de Ensino Agrícola-Pecuário¹⁰⁵, às expensas do orçamento da província. O elementar processava-se nas Escolas Elementares Profissionais Agrícolas-Pecuárias¹⁰⁶, que deviam ser instaladas nas Estações Experimentais Agrícolas ou nas antigas Escolas-oficinas (Portaria de Angola nº 2.309, de 8 de Maio de 1937, artigos 1º e 2º).

¹⁰⁵ Os Postos de Ensino Agrícola-Pecuário eram estabelecimentos de ensino rudimentar destinados a iniciar os indígenas nas práticas de agricultura geral, criação de gado e de higiene em geral e no uso (falado e escrito) da língua portuguesa. Eram instaladas nas granjas administrativas. Os professores eram preparados pelas Missões Católicas Portuguesas. A intenção era criar em cada posto administrativo, uma granja e um posto de ensino Agrícola-Pecuário que serviriam de núcleos de difusão da civilização.

¹⁰⁵ Essas escolas foram criadas pelo Diploma Legislativo nº 868, de 9 de Janeiro de 1937, destinavam-se, segundo o teor do mesmo Diploma, à preparação de práticos agrícolas e de práticos de pecuária e funcionavam junto dos Serviços de Agricultura e de Pecuária.

¹⁰⁶ Essas escolas foram criadas pelo Diploma Legislativo nº 868, de 9 de Janeiro de 1937, destinavam-se, segundo o teor do mesmo Diploma, à preparação de práticos agrícolas e de práticos de pecuária e funcionavam junto dos Serviços de Agricultura e de Pecuária.

Na Guiné, a separação dos ensinamentos para indígenas e não indígenas foi iniciada oficialmente apenas a partir de 1940, com a publicação do Regulamento do Ensino Primário Elementar e Rudimentar da Colónia, pela portaria n.º 166, de 4 de Novembro de 1940 – que revogou o Regulamento da Instrução Primária da Província (Portaria n.º 83, de 18 de Setembro de 1918). O diploma marcou uma viragem radical na situação da instrução pública e deu início a um processo complexo cujos efeitos são ainda sentidos no ensino guineense.

O Regulamento estipulava no seu art. 3º que o ensino para indígenas devia ter lugar nas escolas de ensino primário rudimentar e devia compreender as matérias e os programas que fossem adoptados pelo Conselho de Instrução Pública¹⁰⁷. O conteúdo desse ensino devia ser prático e intuitivo e orientado para a valorização moral e económica do indígena, através da aprendizagem e aperfeiçoamento da prática da produção e integração no espírito da civilização portuguesa.

Para os não indígenas, o ensino primário elementar era obrigatório para todas as crianças dos 8 aos 15 anos e devia ser ministrado nas escolas de ensino primário elementar, compreendendo quatro classes: as três primeiras classes correspondiam ao 1º grau e a quarta classe ao 2º grau. O programa era idêntico ao adoptado na metrópole para o mesmo nível (art.2º). Essas escolas podiam criar cursos nocturnos (Art.6º).

Havia uma distribuição geográfica do ensino primário elementar e rudimentar. Assim, o ensino primário elementar era ministrado nas escolas centrais de Bolama e Bissau e nas de Farim, Bafatá e Cacheu¹⁰⁸ (o que correspondia às sedes dos Concelhos) e o ensino primário rudimentar nas escolas de Canchungo, Bissorã, Mansôa, Gabú, Bambadinca, Bubaque e Sonaco (circunscrições civis). As escolas de Farim, Bafatá e Cacheu deviam ser regidas por professoras.

¹⁰⁷ Boletim Oficial da Guiné, n.º 45, de 1940.

¹⁰⁸ Pela Portaria n.º 56, de 5 de Maio de 1941, essa escola foi transferida para a povoação de Canchungo e a escola rudimentar desta povoação transferida para Cacheu pelo simples facto de Canchungo possuir um número maior de europeus e de civilizados e da função das Escolas Rudimentares ser o ensino da prática agrícola e de rudimentos de leitura, escrita e História Pátria (Boletim Oficial da Guiné Portuguesa n.º 18 de 1941).

O ensino ao nível das escolas das Missões Católicas Portuguesas era considerado ensino livre e dependia directamente do Director designado pelas missões, o qual tinha por dever remeter os mapas anuais de movimento escolar previsto na lei. A partir de 1941, ao abrigo da Concordata de 7 de Maio de 1940, por força dos Artigos 66º a 74º do Estatuto Missionário, publicado pelo Decreto-Lei n.º 31 207, de 5 de Abril de 1941 e da Portaria do Governo da Província n.º 122, de 16 de Novembro de 1942, as missões passaram a ocupar-se, de forma exclusiva, do ensino rudimentar para os indígenas.

A Concordata e o Acordo Missionário, da mesma data, e o Estatuto Missionário abriram novas possibilidades aos missionários e criaram espaços para o surgimento de um novo estatuto do ensino destinado aos indígenas. Graças a estes dispositivos tornou-se possível utilizar na Guiné as estratégias de missionação utilizadas noutros países, as quais consistiam na criação de escolas de todos os níveis, na aprendizagem de línguas locais e no desenvolvimento do clero local.

O Acordo Missionário dispunha, no seu art. 15º, que as missões portuguesas podiam expandir-se livremente para exercerem as formas de actividade que lhes são próprias, designadamente a de fundar e dirigir escolas para indígenas e europeus, colégios masculinos e femininos, institutos de ensino rudimentar, secundário e profissional, seminários, catecumenatos, ambulâncias e hospitais.

O Estatuto Missionário¹⁰⁹ reforçou ainda mais essas possibilidades e clarificou a situação do ensino para os indígenas. Efectivamente, por força dos artigos 66º a 74º, o ensino especialmente destinado aos indígenas era inteiramente confiado aos missionários e aos auxiliares. A passagem do ensino indígena dos serviços do Estado para o das missões, devia ser acordada entre os governadores e os prelados e consignada em portarias que se revelassem necessárias. Nas localidades onde as missões não estivessem estabelecidas, a responsabilidade do ensino indígena mantinha-se a cargo do Estado.

Passou também a ser responsabilidade das missões a preparação dos docentes indígenas nos colégios missionários, com pessoal de nacionalidade portuguesa, bem como

¹⁰⁹ O Estatuto pode ser consultado no Suplemento ao Boletim Oficial da Guiné, n.º 13, de 1941. Até à publicação do Estatuto Missionário, as escolas das missões funcionaram sempre em edifícios de razoável qualidade e quase todos de construção definitiva (Rema, 1982: 552).

a gestão dos mesmos (contratação, assalariamento, transferência, exoneração ou demissão). O ensino devia processar-se obrigatoriamente na língua portuguesa (art. 16º) sem excluir a possibilidade de a Igreja utilizar a língua indígena no ensino da religião católica. Ao Estado competia definir, estruturar os planos, conteúdos e programas desse ensino (art. 68º), bem como a organização das provas finais (art. 67º).

Perante estes novos dispositivos do Acordo e do Estatuto missionários, tornava-se evidente a necessidade de regulamentação do ensino indígena. A primeira tentativa foi ensaiada em Moçambique, pela Portaria 6 668, de 16 de Novembro de 1946. Aos olhos dos críticos, este dispositivo colocava a alfabetização acima do trabalho muscular, minimizava o controlo do Estado e representava uma intromissão dos indígenas no Ensino Primário para civilizados, uma vez que a Portaria previa o direito à matrícula na 3ª classe para civilizados dos indígenas que concluíssem o ensino rudimentar. Admitia-se apenas que os indígenas evoluíssem no ensino rudimentar, nas missões, portanto, com o trabalho físico paralelo, onde poderiam chegar aos níveis equivalentes das escolas para os civilizados. Por outro lado era também considerada baixa a qualificação dos professores indígenas.

Na Guiné, o processo de regulamentação do Decreto-Lei n.º 31 207, de 5 de Abril de 1941, pela Portaria do Governo da Colónia n.º 119, de 13 de Outubro de 1941, marcou momentos de grande tensão entre o Governo e a Igreja¹¹⁰. As polémicas instaladas entre o

¹¹⁰ Em 3 de Dezembro de 1941, por exemplo, a Conferência dos Administradores tinha tomado numa das suas sessões, importantes decisões e adoptado medidas que consistiam na criação de, designadamente, *postos de instrução* em cada Circunscrição Civil da Guiné, para ensinar o indígena a falar português e a rezar como os portugueses, atribuindo a responsabilidade da sua organização aos respectivos Administradores, bem como o recrutamento de monitores-catequistas para esses postos de instrução, contrariando o estipulado no Estatuto Missionário. Estas medidas tinham sido tomadas sem conhecimento do primeiro Prefeito Apostólico da Circunscrição Missionária da Guiné, Mons. José Ribeiro de Magalhães, que também fazia parte desse mesmo Conselho. O Prefeito Apostólico que vira as Missões Católicas preteridas numa matéria que era da sua responsabilidade por força do Estatuto Missionário, reagiu e reivindicou o *ensino indígena*, em ofício dirigido ao Governador em 31 de Agosto de 1942. Meses mais tarde, em 16 Novembro do mesmo ano, o Governo da Colónia reagia com a Portaria n.º 122 e, sem nenhuma concertação prévia com as Missões, tomava uma série de decisões relativas à regulamentação da transferência do ensino indígena e do pessoal das instituições oficiais. A transferência relacionava-se apenas com algumas escolas: Cacheu, Bissorã, Mansoa, Gabú, Bambadinca e Sonaco que passavam assim para o controlo dos Missionários. Nessas localidades seriam mantidas escolas oficiais apenas quando o número de alunos civilizados fosse igual ou superior a vinte e cinco. Caso não atingisse as escolas eram extintas e o pessoal exonerado. Onde os missionários tomassem conta do ensino indígena, os monitores-catequistas deixavam de prestar serviços. Estas decisões foram complementadas pela Portaria n.º 68, de 31 de Julho de 1943 (Rema, 1982:542). Perante isso, o Prefeito voltara a insistir na entrega às Missões de todo o ensino rudimentar indígena, segundo o Decreto-Lei de 1941. A polémica instalada entre o Governo e as Missões Católicas teve repercussões muito negativas sobre o ensino indígena e prolongou-se durante alguns anos. Em 1944, o número de escolas rudimentares era apenas de 50. Essas escolas foram extintas sem terem sido entregues às Missões. Em 1948, era ensaiada, por

Prefeito Apostólico e os Governadores da época sobre o funcionamento do ensino para indígenas duraram alguns anos e fizeram com que o ensino para os indígenas viesse a ser regulamentado apenas em 1948, com base numa proposta saída de uma sessão do Conselho de Instrução Pública¹¹¹, realizada em Bissau, em 28 de Maio. A Organização do Ensino Rudimentar para Indígenas era posta em vigor pela Portaria n.º 72-A¹¹², de 7 de Julho de 1948 que era a transcrição fiel da Portaria n.º 6 668, de 16 de Novembro de 1946, da Colónia de Moçambique. O novo diploma revogava a Portaria n.º 166, de 4 de Novembro de 1940, que havia publicado o Regulamento do Ensino Primário Elementar e Rudimentar da Guiné.

Muito contestada, sobretudo pela acção do Perfeito Apostólico, em cartas confidenciais dirigidas ao Governo da Província, por representar um retrocesso em relação ao Regulamento de 1940, a Portaria foi revogada em 1951 (dez anos depois da publicação do Estatuto Missionário), pela Portaria n.º 366, de 21 de Dezembro de 1951, que publicou o Regulamento do Ensino Rudimentar e do Magistério Rudimentar (Rema, 1982: 551). A Portaria, no que dizia respeito aos propósitos, estrutura e conteúdo das instituições da educação para o primeiro grau, para os indígenas, era a cópia fiel da Portaria n.º 7.079, de 6 de Fevereiro de 1950, que vigorava em Angola, na sequência da revogação do Decreto n.º 27.294, de 30 de Novembro de 1936. Voltava-se assim às estruturas definidas em Angola em 1937 (Rosa, 1951:827).

Segundo esse Regulamento, o objectivo do ensino rudimentar era proporcionar ao indígena uma instrução rudimentar, tendo em conta as realidades da sua vida, porém sem a desintegrar do seu meio e tradições e nem do trabalho muscular. Por isso, devia ser um ensino prático destinado a preparar o indígena para a sua subsistência e da sua família. O ensino devia, por isso, enraizar-se no trabalho físico, agrícola. O ensino rudimentar visava também:

- A nacionalização,

iniciativa das Missões, outra solução para as escolas rudimentares que consistiu na utilização dos Auxiliares de Enfermagem para leccionar nessas escolas que não resultou (Rema, 1982:540-548).

¹¹¹ O Prelado da Guiné fazia parte do Conselho de Instrução Pública.

¹¹² Publicada no Suplemento ao Boletim Oficial da Guiné, n.º 10. A portaria fundamentava-se no Capítulo VIII do Estatuto Missionário, nas Portarias do Ministério das Colónias n.º 10707 e 10708, ambas de 15 de Julho de 1944, e na Portaria do Governo Colonial de Moçambique n.º 6668, de 16 de Novembro de 1940.

- A moralização;
- A aquisição de hábitos e aptidões para o trabalho;
- O abandono da ociosidade;
- O respeito pelos sexos, condições e conveniências das economias regionais;
- A preparação de futuros trabalhadores rurais e artífices.

O ensino rudimentar para indígenas devia também tomar em consideração o estado social e a psicologia das populações a que se destinava, a obrigatoriedade do ensino e uso da língua portuguesa, a oficialização dos resultados e a inspecção por parte do Estado (Rosa, 1951: 829).

O ensino rudimentar constituía o primeiro grau do ensino indígena definido à luz do Estatuto Missionário, mais concretamente do seu artigo 68º (Decreto-Lei nº 31 207, de 5 de Abril de 1941). Era reservado exclusivamente às crianças indígenas dos 7 aos 15 anos e devia ser ministrado nas Escolas do Ensino Rudimentar (Artigos 1º e 3º). Compreendia uma classe preparatória e mais três classes ascendentes com um ano de duração cada (Art. 4º). O regime da frequência era baseado na separação dos sexos.

O acesso às matrículas (Art. 12º) era condicionado por critérios de limites de idades expressos em anos completos:

7 aos 9 anos - classe preparatória;

8 aos 11 anos – 1ª classe;

8 aos 12 anos – 2ª classe;

10 aos 14 anos – 3ª classe.

As escolas rudimentares¹¹³ eram localizadas onde as autoridades eclesiásticas achassem conveniente, uma vez que tinham que dispor de uma área não inferior a 20 hectares para as práticas agro-pecuárias (Art.42º). Este requisito limitava as escolas às proximidades das populações. Nas zonas rurais, as actividades nos domínios agrícola e agro-pecuário eram obrigatórias e deviam ter a duração mínima de duas horas. Nos centros urbanos as práticas podiam ser substituídas por práticas oficinais obrigatórias, com igual duração. Para as raparigas, as actividades oficinais eram substituídas por arranjos domésticos, cozinha e labores, considerados mais adequados para “uma boa dona de casa”.

As escolas rudimentares (escolas do mato) tinham a categoria de escolas elementares nas sedes das missões, das paróquias, das Circunscrições e dos Postos Administrativos nas localidades onde não existiam escolas oficiais. Como escolas rudimentares, nos meios populacionais indígenas, apenas administravam a 1ª e 2ª classes, de acordo com a Portaria 166, de 4 de Setembro de 1940.

As escolas eram submetidas a inspecções permanentes pelos inspectores escolares da província. Além de instruções pedagógicas, os inspectores exerciam fiscalização sobre as actividades dos docentes e sobre as práticas dos trabalhos de campo e oficinais. Sobre tudo isso deviam produzir relatórios destinados ao Governador e à Direcção Geral do Ensino, com conhecimento ao Inspector do Ensino Colonial, quando presente na província (Art.56). Em termos de avaliação, competia à Inspeção Escolar a elaboração dos pontos para as provas, quando solicitados pelas missões, propor os agentes docentes do ensino primário oficial para tomarem parte nos júris e sancionar os diplomas.

A conclusão, com aproveitamento, do ensino rudimentar para indígena era condição indispensável para acesso à matrícula nas demais escolas para indígenas onde exista o ensino primário e elementar. Os indígenas que concluíssem esse ensino podiam também ser matriculados na 3ª classe do ensino primário das escolas das Missões ou do ensino particular (artigos 40º e 41º do Regulamento).

Os professores das escolas rudimentares eram indígenas, ou não indígenas, de ambos os sexos, diplomados pela Escola do Magistério Rudimentar (Art.54), com o nível

¹¹³ As Escolas Rudimentares da Guiné foram inspiradas nos Postos de Ensino criados em Angola em 1937.

de 4ª classe. As escolas situadas em Bissau funcionavam com uma secção masculina e outra feminina. Era a primeira vez na legislação portuguesa que era dada a oportunidade a uma mulher indígena para desempenhar funções docentes. Os indivíduos habilitados com 4ª classe podiam ser auxiliares e substituir os professores. A habilitação do professor rudimentar para o magistério tinha uma duração de três anos. No primeiro ano, a formação correspondia à 4ª classe do ensino primário complementar (Art.58). A formação propriamente dita para o magistério ocupava os dois últimos anos (Quadro nº 8).

Quadro nº8 – Organização do curso de habilitação para o magistério rudimentar

Disciplinas/Actividades	Tempos lectivos semanais		
	1º ano	2º ano	3º ano
Disciplinas da 4ª classe do Ensino Primário Elementar	17		
Religião e moral	3	2	2
Português		5	5
Geografia e história		2	2
Aritmética		3	3
Desenho e trabalhos manuais		2	2
Organização e escrituração escolares		1	1
Total	20	15	15
	Actividades		
Práticas de agricultura e pecuária	15	7,5	7,5
Práticas oficinais	12	10	5
Enfermagem		7,5	7,5
Didáctica		7,5	12
Total	27	32,5	32

Fonte: Regulamento do Ensino Rudimentar e do Magistério Rudimentar

Aproveitamento nas escolas para indígenas

A contribuição do Governo da Província para o funcionamento das escolas rudimentares era quase nula, pois limitava-se apenas a um pequeno reforço às verbas que as missões já possuíam destinadas ao pagamento dos docentes. Uma das primeiras consequências dessa medida foi a deterioração da qualidade do ensino que passou a funcionar em espaços improvisados, à sombra de árvores, em palhotas por vezes cedidas pelas administrações ou particulares ou em edifícios alugados (Rema, 1982:552).

Os resultados obtidos por essas escolas durante o período 1941-1955 não podiam senão ser diminutos. As frequências dos alunos eram bastante irregulares. As razões eram várias e prendiam-se designadamente com: i) a resistência das crianças e dos pais à escola cuja função não era entendida; ii) os edifícios escolares, quando existiam, eram precários;

iii) a obrigatoriedade dos alunos se apresentarem vestidos o que constituía uma certa dificuldade para muitos habituados a andar sem roupa; iv) os custos dos materiais e das roupas; v) o sacrifício da família que se via sem crianças e jovens para o trabalho no campo; vi) as baixas habilitações dos professores que raras vezes atingiam a 4ª classe (2º Grau); vii) a relação professor/alunos era variável, atingindo em algumas escolas, médias superiores a cinquenta; viii) a escassez de materiais didácticos. As escolas reuniam portanto todas as condições para serem ineficazes.

Assim, dos 37 935 alunos matriculados ao longo desses 14 anos, apenas 457 (1.2%) tinha conseguido concluir a 4ª classe. A situação nos períodos que antecederam o ensino rudimentar também não era melhor. No ano lectivo 1934/35, por exemplo, em todas as escolas oficiais e missionárias, apenas 41 alunos tinham conseguido fazer o 2º Grau da instrução primária e 74 o 1º Grau (Rema, 1982: 563). Da parte das autoridades da colónia era claro que o ensino institucionalizado não parecia constituir prioridade.

1.1.3. Ensino de Adaptação

Pelo Decreto n.º 39 666, de 20 de Maio de 1954, o Ensino Rudimentar passou a ser designado Ensino de Adaptação para Indígenas. Era apenas uma mudança de nomenclatura que pouco trazia em termos de mudança da essência do ensino para indígenas. Funcionava apenas em algumas escolas de adaptação regidas por monitores. O acesso ao ensino público era condicionado à aprovação no ensino de adaptação. O ensino devia visar os fins gerais de educação moral, cívica, intelectual e física, a aquisição de hábitos e aptidões de trabalho, de acordo com os sexos, as condições sociais e as conveniências das economias regionais. O ensino devia também procurar a difusão da língua portuguesa, podendo ser autorizada a utilização das línguas nativas como instrumento (N.º 2, Artº 6º, Decreto-Lei n.º 39 666, de 20 de Maio de 1957).

Com a extinção do regime do indigenato, por força do Decreto-Lei 43 893, de 6 de Setembro de 1961 que revogou tacitamente o Decreto-Lei n.º 39 666, de 20 de Maio de 1957, foi reorganizado o ensino primário elementar no ultramar pelo Decreto-Lei nº 45 908, de 10 de Setembro de 1964. Com esse Decreto-lei, era marcada uma nova fase de

organização do ensino público na Guiné que iria ter uma evolução mais complexa e mais rápida nos anos setenta.

Voltarei ao conteúdo deste Decreto-lei e às inovações por ele trazidas à luz do tão conturbado e moroso processo de organização de ensino na ex-Província da Guiné marcado essencialmente pela acção preponderante dos missionários católicos portugueses, na sua missão de evangelização e civilização dos indígenas da Guiné.

1.2. Ensino secundário

A influência missionária era também notória ao nível de outros ensinos. As tentativas dos missionários de administrarem outros tipos de ensino que não fossem apenas primários literários remontam aos anos trinta. A primeira foi a da administração da Escola de Artes e Ofícios de Bolama, recebida dos Serviços e Negócios Indígenas, em 1932 que pouco durou. E foi no esteio dessa persistência que os missionários, sob o alto patrocínio do Perfeito Apostólico, Mons. José Ribeiro Magalhães, franciscano, português, se lançaram, em 1943, na montagem de uma instituição de ensino médio particular, o Colégio Católico de Bissau, cuja fundação foi comunicada ao então Governador Major Vaz Monteiro em 3 de Setembro de 1943¹¹⁴. A ideia foi favoravelmente acolhida e através da Portaria nº 18, de 4 de Outubro de 1943 era oficialmente criada e nomeada a sua direcção. O Colégio Católico de Bissau foi inaugurado solenemente a 13 de Outubro do mesmo ano, numa cerimónia presidida pelo então Governador da Guiné¹¹⁵ (Rema, 1982:532-533).

O Colégio iniciou o seu funcionamento no dia 18 de Outubro de 1943, no edifício da União Nacional, com 15 alunos apenas. Segundo o seu programa inicial, devia habilitar alunos para exames do 1º, 2º e 3º ciclos e ministrar matérias relacionadas com escrituração comercial e noções de agro-pecuária.

Dificuldades de vária ordem, apenas permitiram o funcionamento do Colégio durante dois anos lectivos consecutivos, 1943-44 e 1944-45. Já com alunos do 3º ano, o

¹¹⁴ Portaria nº 18, de 4 de Outubro de 1943

¹¹⁵ Jornal “Arauto”, nº7, Novembro de 1943.

Colégio viu-se obrigado a encerrar as portas a 28 de Fevereiro de 1946, na impossibilidade de ultrapassar os problemas com que se defrontava desde o início: i) falta de pessoal qualificado para a docência; ii) baixa remuneração dos poucos recursos qualificados conseguidos; iii) custo elevado das propinas; iv) falta de meios financeiros para fazer funcionar o Colégio. As receitas eram muito inferiores às despesas e o Colégio acumulava défice de ano para ano sem possibilidades de equilibrar as contas, apesar de alguns subsídios da Circunscrição Missionária. A todas estas dificuldades acresceu o facto dos alunos do Colégio serem obrigados a se deslocarem a Cabo Verde para prestação de provas de fim de ciclo (Rema, 1982:533-539).

A nível oficial, as opiniões dividiam-se quanto à necessidade e utilidade de criação de um ensino liceal oficial na Guiné. Esta situação prolongou-se durante décadas. Numa Conferência proferida na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 13 de Janeiro de 1947, o missionário A.J.Dias Dinis, da Ordem dos Franciscanos¹¹⁶, defendia para os indígenas um ensino liceal, numa espécie de instituto de ensino particular especial, com base em arranjos locais, em que o professorado era assegurado por funcionários públicos que aufeririam um subsídio condigno, sob a orientação missionária. Embora reconhecendo as grandes inconveniências desse modelo, o proponente sustentava ser a única saída possível pelos seguintes argumentos: i) as adversidades do clima nunca permitiriam que a colónia fosse um território de fixação europeia, mas tão somente de exploração comercial e industrial; ii) a pobreza dos solos e a exiguidade do território (uma terça parte da superfície de Portugal continental); iii) o facto da colónia se encontrar encravada entre possessões estrangeiras (francesas sobretudo) e ser isolada e afastada dos demais domínios portugueses em África. Eram esses os factores, segundo o missionário, que limitavam as “possibilidades de montagem e perduração de determinados luxos metropolitanos ou de colónias maiores” (Dinis, 1948).

Para os europeus, o missionário recomendava um estabelecimento médio de ensino e cultura, meio oficial e meio particular, instalado num edifício do Estado, que funcionasse simultaneamente como Biblioteca Pública e Museu Colonial. A instituição seria apoiada por “europeus de esmerada educação e preparação intelectual” residentes na Guiné e

¹¹⁶ Padre António Joaquim Dias Dinis, da Ordem dos Franciscanos Menores (1948), *O problema do ensino do indígena na colónia da Guiné*, Conferência proferida na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 13 de Janeiro de 1947. O Prelado, foi também Vigário Geral da Guiné Portuguesa no início dos anos quarenta.

propiciaria um ambiente favorável a iniciativas como a Emissora de Bissau e o Boletim Cultural da Guiné¹¹⁷ e, ao mesmo tempo, condições para um futuro núcleo e centro de actividade cultural e intercâmbio regional e científico, entre a metrópole e a colónia e entre esta e os vizinhos da África Francesa¹¹⁸.

No ano lectivo 1949/50, era instituído o Colégio-Liceu de Bissau, instalado no Museu. No ano seguinte, era criada a Escola Comercial de Bissau frequentada no ano lectivo 1950/1951 por apenas 78 alunos. Entretanto, persistiam a indefinição e a hesitação em relação aos estatutos do ensino secundário. Esta situação era reflectida mais tarde no teor da Portaria n.º 13 124, de 10 de Abril de 1950, que validava os exames do curso geral dos liceus, realizados em Bissau pelos alunos do ensino particular, inscritos na respectiva Administração Civil e argumentava com o facto do número de alunos existentes não justificar a criação de uma instituição oficial daquela categoria.

Quase em simultâneo, era aprovado o primeiro estatuto do Ensino Liceal aplicado à colónia da Guiné, Portaria n.º 13 130, de 22 de Abril de 1950. Porém, apenas oito anos depois, em Março 1958, o Colégio-Liceu de Bissau era elevado à categoria de liceu tendo como patrono Honório Pereira Barreto¹¹⁹. Em 1966, o liceu era frequentado por apenas 400 alunos, dos quais 240 (60%) eram europeus (Macedo, 1978:12). O liceu sobreviveu, com praticamente as mesmas limitações que já se faziam sentir na época. Hoje, é denominado Liceu Nacional Kwame N'Krumah¹²⁰ e representa ainda o principal liceu do país. No mesmo ano, era também criado o ensino técnico-profissional e com ele nascia uma Escola Técnica elementar convertida, em 1959, em Escola Comercial e Industrial de Bissau que também se manteve até a independência.

O acesso ao ensino secundário era contudo extremamente difícil devido ao seu carácter selectivo. Para aceder ao 1º ciclo do ensino liceal ou ao ciclo preparatório do

¹¹⁷ Foi ao Governador, Comandante Sarmiento Rodrigues, que se deveu a criação do Boletim Cultural e as grandes realizações tanto no domínio da educação como do desporto. O actual Estádio Lino Correia, então denominado Estádio Sarmiento Rodrigues, é uma dessas obras de referência.

¹¹⁸ Sublinhe-se que muitas destas ideias defendidas pelo missionário tinham sido inspiradas, mesmo adaptadas, a partir das realizações por ele visitadas na África ocidental Francesa e das obras ali publicadas. Não obstante, tiveram um forte impacto nos acontecimentos posteriores apesar de pouco consistentes. Em 1948, esteve em estudo um estabelecimento de ensino liceal particular com financiamento do governo da colónia que não vingou.

¹¹⁹ Honório Pereira Barreto, guineense, foi Governador da Guiné entre 1853-1859.

¹²⁰ Denominação fixada pelo Aviso de 21 de Janeiro de 1975, Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau, n.º 4.

ensino técnico, os alunos tinham que ter um certificado de aprovação no exame de admissão, na sequência de um programa especial que apenas existia em poucas instituições privadas, ao nível da cidade de Bissau, e cujos custos deviam ser suportados pelos pais. As provas eram tão difíceis que as percentagens de reprovações atingiam facilmente a ordem dos 85% (Furtado, 1986). Este processo de selecção tornava o ensino secundário um privilégio de uma maioria de jovens guineenses da capital.

Com a instituição do ciclo complementar do ensino primário, pelo Decreto-lei nº 45 810, de 9 de Julho de 1964, mandado aplicar nas províncias ultramarinas pela Portaria nº 23 207, de 6 de Fevereiro de 1968¹²¹, foram criadas condições para alteração da situação com a instituição do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, pelo Decreto nº 47 480, de 2 de Janeiro de 1967¹²². O novo ciclo iria permitir a unificação dos dois ciclos anteriores e a supressão dos exames de admissão. Porém, a situação na Guiné só veio a ser regularizada nesse ponto de vista a partir de 1969, com a criação da Escola Preparatória de Bissau e a aprovação, em 1970, dos estatutos e programas do ciclo preparatório do ensino secundário.

¹²¹ Boletim Oficial da Guiné Portuguesa nº 30, de 30 de Julho de 1968.

¹²² Boletim Oficial da Guiné Portuguesa, nº 44, de 4 de Novembro de 1967.

2. Reformas dos anos sessenta e setenta

2.1 Contexto político na Província da Guiné nos anos sessenta

A década 1960-1970 foi marcada, no plano internacional, por uma série de acontecimentos irreversíveis completamente adversos à manutenção das províncias ultramarinas como defendia a política de Marcelo Caetano. Estes acontecimentos tiveram, como era óbvio, fortes ecos também na província da Guiné. Vejamos, em traços largos, a sequência dos principais acontecimentos que revolucionaram as situações nas províncias em geral, registados por vários autores, designadamente, por Mário de Andrade (1978, 17-19)¹²³ e Enders (1997, 96-108):

Nos anos cinquenta/sessenta a grande maioria das colónias francesas e britânicas havia acedido à independência. As Repúblicas da Guiné-Conakry e do Senegal, que limitavam as fronteiras da Guiné ao sul e ao norte, acederam à independência, respectivamente, a 2 de Outubro de 1958 e a 4 de Abril de 1960.

Na Guiné, a situação interna tornava-se cada vez mais aguda e complexa. Assim, no dia 3 de Agosto de 1959 dava-se a revolta dos marinheiros que culminou com o massacre dos mesmos no cais de Pinjiguiti. Em Janeiro de 1960 – antes ainda da independência do Senegal – tinha sido instituída a FRAIN (Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas). No mesmo ano, Tunis, recebia a Segunda Conferência dos Povos Africanos. A 4 de Fevereiro de 1961, na sequência de uma série de acontecimentos violentos, registava-se o desencadeamento da luta armada, em Angola. Em Abril (18) do mesmo ano de 1961, nascia em Casablanca, a Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas. Três meses depois, em Julho (12-14), era organizada, em Dakar, a Conferência das Organizações Nacionalistas da Guiné e Ilhas de Cabo Verde. Com a adopção das Resoluções 1514 e 1524 da Assembleia-geral das Nações Unidas sobre a descolonização, adoptadas durante a sua XV Sessão, o governo colonial português era obrigado a renunciar ao estatuto de indígena que vigorava na Guiné, Angola e Moçambique, por força do Decreto nº 16 473, de 6 de Fevereiro de 1929. Essa

¹²³ Os principais textos de Amílcar Cabral foram compilados por Mário de Andrade e publicados em 1978 em dois volumes, sob o título *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*.

renúncia, deu origem ao Decreto-Lei n.º 43 893, de 6 de Dezembro de 1961, justificada de forma espantosa, em vários artigos publicados posteriormente¹²⁴. No dia 3 de Agosto, de 1961, o PAIGC, esgotadas as possibilidades de negociação com a ditadura de Marcelo Caetano, passava à acção directa, isto é, ao início da luta armada, uma decisão fundamentada no massacre dos marinheiros, ocorrido em 3 de Agosto de 1959. Os primeiros ataques conduzidos pelos guerrilheiros do PAIGC aconteceram em 1963¹²⁵ e contaram com apoio da Guiné-Conakry, na pessoa do então Presidente, Sekou Touré. Em 1 de Julho de 1970, o Papa Paulo VI recebeu em audiência Amílcar Cabral, Agostinho Neto e Marcelino dos Santos, manifestando desta forma o desacordo da Santa Sé em relação à Guerra Colonial. Quatro anos mais tarde, em 1974, o Vaticano denunciava também a Concordata de 1940.

Apesar de tão apertado cerco, Marcelo Caetano não desistia de uma guerra que mais tarde viria a ceifar milhares de vidas em plena juventude¹²⁶.

2.2. As reformas no sector do ensino

Os acontecimentos referidos deram origem a uma série de alterações na legislação vigente em todas as “províncias”, conhecidas como reformas de 1961. Mas, na Guiné, ao nível do ensino, foi preciso esperar pelo ano de 1964 para se sentirem algumas alterações significativas na sua organização, impulsionadas, sobretudo, pela intensificação da Luta da

¹²⁴ Sobre este assunto pode-se consultar, entre outros, o trabalho de Eduíno Brito, *A revogação do estatuto dos indígenas e o problema da sobrevivência dos estatutos de direito privado local nas Províncias Ultramarinas*, publicado no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, n.º 82, de 1966.

¹²⁵ O início da luta é marcado pelo ataque ao quartel de Tite (Sul da Guiné-Bissau), no dia 23 de Janeiro, por um comando de frente.

¹²⁶ Marcelo Caetano, na sua posição irredutível considerava dispensável a Guiné, mas não através de negociações, segundo planos que lhe tinham sido propostos, mediados por Senghor, Presidente da vizinha República do Senegal e apoiados por Spínola. Segundo Caetano, era preferível abandonar a Guiné por uma derrota militar com honra do que através de um acordo negociado com os terroristas que abriria precedentes para outras negociações (Norrie Macqueen, “As Guerras colónias” in Rosas, 2004:265-287).

Libertação¹²⁷ e pelos acontecimentos na arena internacional. Assim, de entre as medidas mais relevantes adoptadas a partir de 1964, salientam-se:

1) A publicação do Decreto-Lei 45.908, de 10 de Setembro de 1964, que introduziu importantes medidas no conjunto das “províncias”. Na realidade, os passos mais significativos na definição política colonial do ensino e na organização da sua administração foram iniciados apenas a partir de 1964, como reflectem os seguintes factos:

i) O ensino primário elementar a ministrar nas províncias passou a ser igual ao da metrópole, com adaptações aos condicionalismos locais, compreendendo quatro classes, precedidas de uma classe *pré-primária* (Art.2º); ii) O ensino primário elementar ministrado nas escolas missionárias, até à data destinado essencialmente aos indígenas, foi oficializado em reconhecimento da cooperação das Missões Católicas Portuguesas com o Estado. Nesse âmbito, ficou estabelecida a possibilidade do Estado poder facultar-lhes pessoal docente diplomado, e ou monitores escolares, dos quadros oficiais e remunerados pelos mesmos, sempre que fosse possível e mediante solicitação e concordância dos prelados. Essa possibilidade de colaboração era também extensiva à construção e apetrechamento de escolas (Art.7º). Nascia assim uma nova forma de relacionamento com a Igreja no campo do ensino elementar; iii) As escolas de adaptação passaram a denominar-se postos escolares; iv) Foram estabelecidas duas grandes categorias de escolas primárias elementares e subcategorias: as Escolas Primárias e os Postos Escolares. As Escolas Primárias, oficiais, oficializadas e particulares, localizadas nos centros urbanos, passaram a compreender quatro classes elementares. Essas escolas podiam também funcionar apenas com a 4ª classe do ensino primário, na sua qualidade de Escolas Centrais. Os Postos Escolares, subsidiários das escolas primárias, localizadas nos restantes núcleos populacionais, compreendiam apenas as três classes do ensino básico. Os Postos Escolares podiam evoluir para escolas primárias sempre que fosse conveniente (Art.5º e 6º); v) O ensino nessas escolas passou a ser ministrado por três categorias de pessoal docente: *Professor de Ensino primário Elementar; Professores de Posto e Monitores Escolares* (Art.15º). Na preparação dos agentes da docência, sobretudo destinados aos Postos

¹²⁷ Factos determinantes foram marcados pela célebre Batalha de Como (Janeiro/Março) de 1964; pelo I Congresso do PAIGC, realizado de 12-13 de Fevereiro, do mesmo ano, numa localidade libertada, no sul da Guiné – Cassacá; pela edição do primeiro livro escolar do PAIGC, em Dezembro, e por fortes denúncias da colonização no plano internacional, sobretudo depois da visita da primeira missão militar da OUA às regiões libertadas, em Agosto de 1965.

Escolares e com o propósito de manter sempre os indígenas circunscritos ao seu ambiente, foram introduzidos conteúdos que permitiriam prepará-los para poderem intervir na melhoria das condições de vida dessas populações e impulsionar o seu desenvolvimento económico e social que incidiam principalmente nas vertentes saúde e higiene, agricultura e pecuária, trabalhos rurais e acção cívica. O professor das zonas rurais passou a ser formado numa perspectiva de *Agentes de Desenvolvimento Comunitário*.

2) O Decreto-Lei n.º 46 447, de 20 de Junho de 1965 criou, com autonomia, a Inspeção do Ensino Primário Elementar.

Porém, essas medidas não afectaram muito as taxas de escolarização nas instituições oficiais. No ano lectivo 1965-65, para uma população escolarizável de 74.000 jovens, a taxa média de escolarização era apenas de 16%, uma percentagem que já não se alterava ao longo de alguns anos. Os factores limitativos apontados eram essencialmente dois: dificuldade de recrutamento de professores e custo de infra-estruturas (Mendes, 1969: 942¹²⁸).

2.3. Reorientação do ensino – Ensino Agrícola

Apesar das reformas iniciadas desde 1961 e do aumento significativo do número de escolas oficiais a partir do ano lectivo 1964-1965 (que passam bruscamente de 13 para 53, registando um crescimento de 25% num ano (ver, à frente, o Quadro n.º 9), a situação geral do sistema de ensino pouco tinha mudado no tocante ao seu rendimento interno e externo. O aumento do número de escolas oficiais deveu-se fundamentalmente ao desaparecimento e ocupação de escolas das Missões Católicas, com o início da luta da libertação nacional e a consequente chegada do exército colonial à Guiné e também com a oficialização de uma grande maioria por força do Decreto-Lei 45.908, de 10 de Setembro de 1964.

A situação do sistema era praticamente a mesma entre 1964 e 1969. As escolas do ensino primário permaneciam as mesmas, em termos de categorias. Prevaleciam, na

¹²⁸ Num extenso artigo, publicado no Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, nº 96, de 1969, sobre *Problemas e Perspectivas do Desenvolvimento Rural na Guiné*, José Luís Morais Ferreira Mendes, agrónomo, não só analisou a situação do ensino na província da Guiné, como propôs um modelo de ensino assente na agricultura.

prática, três tipos de escolas: i) *escolas primárias oficiais*, situadas nos centros urbanos e regidas por professores habilitados com o curso de magistério primário; ii) *escolas de adaptação*, localizadas nos postos escolares¹²⁹ e ministradas por monitores com habilitações mínimas (equivalentes à 4ª classe); iii) *escolas missionárias* localizadas nas missões católicas e nas localidades por elas controladas.

Ao nível do ensino secundário, os critérios de selecção dos alunos continuavam com o mesmo grau de rigor. O número de alunos nesse nível era reduzido. Assim, no ano lectivo 1965/66 apenas 371 alunos frequentavam (nos cursos diurnos) o Liceu e 602 a Escola Industrial e Comercial de Bissau, distribuídos pelos cursos de Formação Feminina, Formação Comercial, Formação de Serralheiros e Formação de Montadores Electricistas¹³⁰. A formação profissional no domínio da agricultura não apresentava mais do que uma escola de aprendizagem agrícola, localizada na Granja de Possubé, em Bissau (“Escola de Aprendizado Silva Tavares”, transformada, em 1966 no Lar da Mocidade Portuguesa). O sistema educativo vigente, idêntico ao da metrópole, tinha ciclos longos de formação, era pouco produtivo e virado para os centros urbanos. Em 1966, a taxa média de escolaridade era de 16% (a situação era praticamente a mesma em 1969). Os poucos alunos formados orientavam-se mais para o funcionalismo público e denotavam um profundo desprezo pelo trabalho manual, sobretudo agrícola. A agricultura era assim impedida de ter a elite que proporcionaria o seu desenvolvimento. Por outro lado, era evidente a injustiça no que respeitava à distribuição das escolas entre as populações urbanas e rurais. O êxodo rural já era uma preocupação (Mendes, 1969: 942).

Porém, o que constituía na realidade a maior preocupação eram as despesas com a educação na província, que vinham aumentando, com um sistema de comprovada inadequação e ineficácia interna e externa e com a pressão da procura sobretudo nos centros urbanos. E para encontrar uma saída menos onerosa, corrigir essas tendências, tornar o sistema mais eficiente e favorecer o “desenvolvimento da agricultura”, uma das alternativas era a redução dos anos de escolarização e a orientação do ensino para

¹²⁹ Segundo dados por nós recolhidos, no ano lectivo 1964-65, havia 20 postos escolares onde se praticava o ensino de adaptação. Os postos escolares tinham sido criados pelo Decreto-Lei 43 893, de 6 de Setembro de 1961, para substituírem as escolas de adaptação.

¹³⁰ No lectivo 1971/72, num total de 36.257 alunos, 91% encontrava-se no ensino primário (Mateus, 1999:29), portanto, apenas 9% noutras escolas, incluindo a secundária.

agricultura, numa espécie de *ruralização* de um sistema paralelo dirigido a uma maioria, os indígenas. A justificação dada assentava na realidade da Guiné em que mais de 90% da população vivia no e do sector rural onde extraía os meios para a sua subsistência explorando a terra, a pecuária, a silvicultura, a pesca ou o artesanato. Era assim lógico que aos jovens se proporcionasse uma aprendizagem de técnicas modernas de cultura que os habilitasse a explorar as terras dos familiares de maneira racional e rendável. Desta feita, a formação seria orientada em função das exigências da futura profissão de cada um e deixaria de ser uniformizada, desligada do seu contexto sócio-económico (Mendes, 1969).

Aliás, depois de décadas de desprezo do trabalho físico (incluindo agrícola, considerado um campo privilegiado para indígenas), a necessidade da valorização do trabalho agrícola, da estruturação de ensino agrícola e ensino em geral e da escola ser concebida em função das necessidades e meios da Guiné, tornara-se, na década de sessenta, uma peça constante dos discursos e domínio privilegiado de trabalhos e análises¹³¹. A tese defendida e largamente difundida era a de que o progresso agrícola na Guiné não seria viável, sem inculcar nos agricultores (indígenas) em geral, (considerados indolentes por sua natureza) e nos jovens em particular, uma atitude positiva perante a vida rural. Era uma tentativa de viragem para um novo conceito da educação, para uma educação dinâmica com um papel preponderante no desenvolvimento da economia, mas numa perspectiva muito simplista.

Para o caso da Guiné, a proposta avançada por Mendes (1969) consistia numa total orientação do ensino para a agricultura, assente na valorização do trabalho em geral, e do trabalho agrícola em especial, que devia ser introduzido em todas as escolas para combater a ideia de ser uma actividade exclusiva das escolas rurais, embora tivesse que ter nestas, necessariamente, uma integração mais agrícola do que nos centros urbanos – onde, para além da horta escolar, existiriam trabalhos manuais a incidir sobre o artesanato. A proposta era traduzida na estruturação do ensino em quatro níveis: *Formação de Agricultores, Ensino Agrícola Elementar, Ensino Secundário, Ensino Médio e Ensino Superior*. Esta proposta visava a generalização de uma educação mais curta, tendo em conta os meios afectos ao sector, mas mais eficiente e produtiva.

¹³¹ Sobre este assunto podem ser consultados, designadamente, os trabalhos de Amadeu Castilho Soares (1960) sobre a “Educação de Base na Guiné”; de R. M. de Albuquerque Sardinha, Eng.º Silvicultor e C. A .Picado Horta, Economista (1966) sobre “Perspectivas da Agricultura, Silvicultura e Pecuária na Guiné”.

- a. *Formação de Agricultores.* Tratava-se de uma formação destinada a todos os agricultores, adaptada às suas necessidades e possibilidades, através de cursos periódicos anuais, essencialmente práticos e baseados em trabalhos concretos. As escolas para a sua concretização seriam construídas pelos próprios agricultores, devidamente sensibilizados, com utilização de troncos de cibes e outros materiais locais. Os monitores e animadores seriam formados nas escolas do Ensino Agrícola Elementar. Dessa formação poderiam sair cultivadores-piloto os quais poderiam ter funções de grande utilidade no campo. O sistema poderia ser montado em cada tabanca.
- b. *Ensino Agrícola Elementar.* Seria direccionado para formação acelerada de pessoal auxiliar, segundo as exigências do desenvolvimento. Tratava-se da formação e preparação de monitores e animadores agrícolas, guardas florestais, enfermeiros - veterinários, monitores de puericultura e nutrição. A formação teria a duração de três anos. Este ensino seria montado nos postos escolares que passariam a ministrar um ensino primário rural, oferecendo um mínimo de formação geral. As escolas para esse ensino seriam implantadas nas zonas rurais e teriam uma pequena exploração agrícola anexa onde as crianças trabalhariam desde os 9 ou 10 anos para a cobertura das suas próprias despesas escolares e de subsistência. O período escolar seria adaptado ao ciclo climático, às épocas tradicionais da cultura. O acento era posto na vertente produtiva do trabalho. A escola teria também a tarefa de divulgar certas técnicas, designadamente a tracção animal e a adopção de novos utensílios agrícolas, o emprego do estrume e a cultura de forragens.
- c. *Ensino Secundário* – O seu objectivo principal consistiria na formação de práticos agrícolas e de professores de ensino rural, para servir nas escolas rurais primárias. Seriam também vulgarizadores e animadores agrícolas. O ciclo de formação seria de quatro anos. Os conteúdos de formação seriam práticos e com noções técnicas sólidas. Uma das condições para os candidatos acederem à essa formação seria a vivência e o trabalho efectivo na agricultura. Essa formação na província poderia desaconselhar formações na metrópole.
- d. *Ensino Médio.* Visava a formação de quadros médios através de bolsas de estudos para os cursos de regentes agrícolas e agentes de pecuária. A formação seria

ministrada preferentemente nos estabelecimentos de ensino existentes no ultramar, com estágios de curta duração na metrópole¹³².

- e. *Ensino Superior*. A nível superior, a formação seria igualmente garantida através de concessão de bolsas de estudo para cursos nos domínios da agronomia, silvicultura e veterinária, a seguir, de preferência, numa das Províncias do Ultramar, com estágio na Metrópole e elaboração do relatório de fim curso no local da origem (Mendes, 1969).

Essas propostas, embora apresentadas de forma diferente, tinham muito de comum com a matriz já referida da organização do ensino para indígenas e, obviamente, com as ideias desenvolvidas em Angola, nos anos trinta, em torno da estruturação do ensino indígena¹³³ e, em parte, com o ensino rudimentar para indígenas, em vigor na Guiné. Se, o modelo proposto tivesse sido concretizado, teria representado um retrocesso da educação na Guiné. Efectivamente, haveria um sistema de ensino paralelo e ruralizado, com um nível elementar de três anos. O ensino seria essencialmente dirigido para a agricultura, não deixando margens ao agricultor de aceder a outros conhecimentos, embora, segundo o autor do modelo, após estes três anos, os alunos submetidos a um exame com aproveitamento, pudessem aceder ao ensino primário oficial ou prosseguir no ensino secundário rural. Este sistema paralelo, tal como concebido, seria um sistema de segunda categoria que acentuaria ainda mais a discriminação dos indígenas em relação aos civilizados uma vez que previa um ensino segregado a vários níveis e com maior duração em relação às práticas anteriores. O objectivo era nitidamente circunscrever o indígena ao meio rural e retê-lo nesse meio com uma formação pobre e limitada à aquisição de conhecimentos muito rudimentares sem nenhuma preocupação com o seu desenvolvimento pessoal e social. Em termos de conteúdo nada era previsto que fosse para além de noções rudimentares muito circunscritas.

Havia, contudo, um aspecto estratégico inovador que consistia na educação de mulheres pela preparação de monitoras sociais de puericultura e higiene alimentar na qual seria também incluída a aprendizagem de costura e cozinha. Uma vez formadas, essas

¹³² Em 1969 havia 3 alunos no Curso de Prática Agrícola na Escola Agrícola de Paia.

¹³³ Trata-se do *Ensino Profissional Agrícola-Pecuário* para indígenas, criado pelo Decreto nº 27.294, de 30 de Novembro de 1936

monitoras poderiam ser integradas nas campanhas de profilaxia ou em programas de desenvolvimento comunitário. Tratava-se de uma educação específica para mulheres, diferente da dos homens, que, embora implicasse mais conhecimentos para a mulher, a manteria subordinada ao homem e mais ligada ao seu meio e nos trabalhos que a tradição lhe tinha reservado: tratar das crianças e preparar os alimentos.

Por outro lado, este modelo, para se constituir como a mola do progresso na Guiné como se pretendia, teria que ter em conta outros factores, designadamente políticos, sociais e económicos que determinavam a vida dos camponeses. É certo que a agricultura era, e é ainda, a base incontestável do crescimento da Guiné. Mas, a agricultura não podia desenvolver-se sem a indústria que é o seu complemento. Assim, como já se referiu, a indústria na Guiné era obsoleta e sem o seu desenvolvimento não seria possível conseguir o desenvolvimento da agricultura e do sector rural. É, efectivamente, a indústria que fornece ao camponês as ferramentas e todos os meios necessários ao aumento da sua produtividade. O desenvolvimento rural não se processa no vazio. Deve ser integrado e deve poder contar, para além da indústria e da agricultura, com outros factores relacionados com a satisfação nas necessidades pessoais e sociais do camponês. Nesse aspecto, os transportes, o comércio, a saúde, a cultura, os preços, a área disponível para a cultura, os benefícios pessoais, são, de entre vários, os factores a ter em conta (Rakotomalala, 1981:16-22). Estes aspectos foram simplesmente ignorados e ao indígena apenas se pedia um determinado tipo de produção conforme os contextos. Na Guiné, era a monocultura da mancarra (amendoim).

3. Situação do ensino nas vésperas da independência

3.1. Educação no quadro da Política “Por uma Guiné Melhor”

Para melhor compreensão da política educativa na Guiné, durante o período de 1969/1973, em que predominava a política “por uma Guiné Melhor” – concebida e implementada pelo General Spínola¹³⁴, na sua derradeira tentativa de reverter a situação com armas políticas, uma vez que já tinha a plena convicção da derrota no plano militar – convém referir, ainda que sucintamente, as bases em que assentava essa política.

A política “Por Uma Guiné Melhor” surgia, segundo argumentos de Spínola, em reacção ao processo que a antecedeu, de europeização das estruturas administrativas e da decapitação das estruturas tradicionais. Por isso, a política assentava fortemente no princípio da “Africanização das Estruturas da Guiné”, segundo a qual a Guiné devia ser ministrada pelos seus naturais (Guinéus) no quadro de uma comunidade portuguesa. As linhas fortes dessa política foram definidas com muita prudência e assentavam em componentes muito sensíveis, se se atender à situação que se viva na Guiné nos anos setenta, com a intensificação da luta armada. Essas linhas podem ser assim resumidas:

- a. “Valorização e dignificação” das estruturas tradicionais e sua transformação em estruturas administrativas. As figuras centrais desse processo eram os régulos, investidos gradualmente de novos poderes, no quadro de autarquias locais, para serem representantes do Governo junto das suas comunidades e, ao mesmo tempo, impulsionadores do seu desenvolvimento. É neste espírito que foram investidos vários régulos durante os anos setenta, em cerimónias por vezes presididas pelo próprio Governador (Spínola, 1972: 44-45).
- b. “Reforço e dinamização” do poder político e administrativo. Nesta linha, entre várias outras iniciativas, foram criados níveis superiores da hierarquia administrativa, tendo sido nomeados os primeiros Intendentes em Outubro de 1971.

¹³⁴ António de Spínola chegou à Guiné em Maio de 1968. A sua política foi tentar unir as populações em torno de um colonialismo renovado, em que eram respeitadas as entidades africanas, encorajadas as particularidades étnicas, dispensados apoios à população e aproximadas as autoridades tradicionais à administração. A criação dos comandos africanos; a operação Mar Verde, para eliminação de Amílcar Cabral e a tentativa de um acordo negociado com o PAIGC (com a mediação do Presidente do Senegal, Leopoldo Sedar Senghor) são alguns dos feitos que lhe custaram a desautorização e exoneração por parte do Governo de Marcelo Caetano (Armelle Enders, 1997:102).

Instituiu-se também a Comissão Provincial da Acção Nacional Popular e reforçaram-se os Congressos regionais (idem).

- c. Expansão de actividades económicas. Nesta âmbito foram realizados diversos empreendimentos industriais com forte colaboração de grupos portugueses e estrangeiros. Destaca-se neste âmbito a criação da Companhias de Pescas e Conservas da Guiné, em 29 de Junho de 1971, tendo em conta as potencialidades da Guiné no domínio das pescas e das indústrias afins.
- d. Formação profissional acelerada. O objectivo era a preparação de técnicos guineenses necessários à expansão e diversificação das actividades económicas na província. Nesse âmbito esteve eminente a instalação de um Centro de Formação Profissional Acelerada e a deslocação a Lisboa de mestres e técnicos que deviam ser ali formados¹³⁵.
- e. Plano social. As políticas eram orientadas para aldeamentos em vários pontos da província, abertura de poços e fontanários, construção de postos sanitários e de postos escolares, abertura de novos mercados e electrificação das cidades e vilas.
- f. Defesa da Província. As políticas e acções desenvolvidas “por uma Guiné Melhor” reagruparam-se ao nível das populações, com a criação do Comando-Geral das Milícias e organização do corpo de milícias por grupos étnicos. A população foi organizada em autodefesa e armada. Ao nível do exército foi criada a “Força Armada Africana” reforçada mais tarde com um Destacamento de Fuzileiros e uma Companhia de Comandos (Spínola, 1972: 154-155).
- g. A intensificação e diversificação de acções no domínio da educação em geral.

¹³⁵ A ideia da formação profissional acelerada tinha começado a ganhar forma desde 1967 com a instituição da Comissão de Estudo e Planeamento da Acção Educativa e Formação Profissional, pelo Despacho do Secretário-geral, José Manuel Marques Palmerim, de 31 de Julho de 1967. A instituição devia funcionar no Instituto do Trabalho, Previdência e Acção Social (ITPAS) e devia estudar e elaborar os programas nos aspectos educacional e de formação profissional com vista à sua integração nos planos de desenvolvimento económico e social da Província, coordenar os programas de formação profissional, através das vias escolar e extra-escolar, recolher informações sobre os programas de aprendizagem junto das empresas e estabelecer os programas de formação regionais, tomando em consideração as aspirações da indústria. A comissão integrava: i) o Presidente do ITPAS (Presidente da Comissão); ii) O Chefe dos Serviços da Educação; iii) o Representante da Comissão Técnica de Planeamento e Integração Económica; iv) o Director da Escola Industrial e Comercial de Bissau, v) Representantes de Empresas, designados pela Associação Comercial; vi) um funcionário do ITPAS (Boletim Oficial nº 31, de 5 de Agosto de 1967).

Organização Político-Administrativa

Apesar de todas estas transformações enunciadas, no plano da organização político-administrativa da província, segundo o Estatuto Político-Administrativo da Província da Guiné, publicado pelo Decreto nº 542/72, de 22 de Dezembro, todos os poderes executivo e legislativos encontravam-se concentrados na pessoa do Governador, enquanto representante do Governo de Portugal. Como órgãos próprios da província existiam o Governador e a Assembleia Legislativa e junto deles uma Junta Consultiva Provincial. A função legislativa era também exercida pelo governador, como aliás a executiva, na qual podia ser coadjuvado por um secretário-geral escolhido e proposto por ele ao Ministro do Ultramar (Artigos 5º e 7º).

A Assembleia Legislativa era presidida pelo Governador e integrava 17 vogais. Para vogais só podiam ser eleitos os cidadãos portugueses de origem (Art. 22º). A Junta Consultiva Provincial era também presidida pelo Governador. Era constituída por três categorias de vogais: vogais eleitos, vogais natos e vogais nomeados. Por critério do Governador podiam ser nomeadas individualidades da Província de reconhecida competência e prestígio social para fazerem parte da Junta (Art. 37º). Os serviços administrativos compreendiam: i) a Repartição do Gabinete, ii) as Repartições Provinciais de serviços, dos quais fazia parte a Repartição Provincial de Serviços da Educação; iii) Serviços Autónomos; iv) Serviços Integrados em serviços nacionais; v) outros serviços dotados de organização especial. Os serviços da educação não faziam parte da Junta Consultiva Provincial (Art.44º).

3.2. Principais reformas educativas

No plano da educação, como se pode ver no Quadro 9, depois de um período de relativa estagnação (1966/1969), que coincidiu com a fase intensa da luta armada, dá-se, entre os anos lectivos 1969-1970 a 1973, vésperas da independência nacional, uma verdadeira explosão escolar na província da Guiné. Os estabelecimentos de ensino passaram bruscamente do número de 169, em 1968/69, para 236 no ano lectivo seguinte e para 377 no ano lectivo 1972/1973. O número de alunos cresceu durante esse período passando, respectivamente de 17. 965 para 20. 757 e para 40. 392.

Quadro nº 9 – Evolução dos estabelecimentos de ensino e efectivos: 1955 – 1974

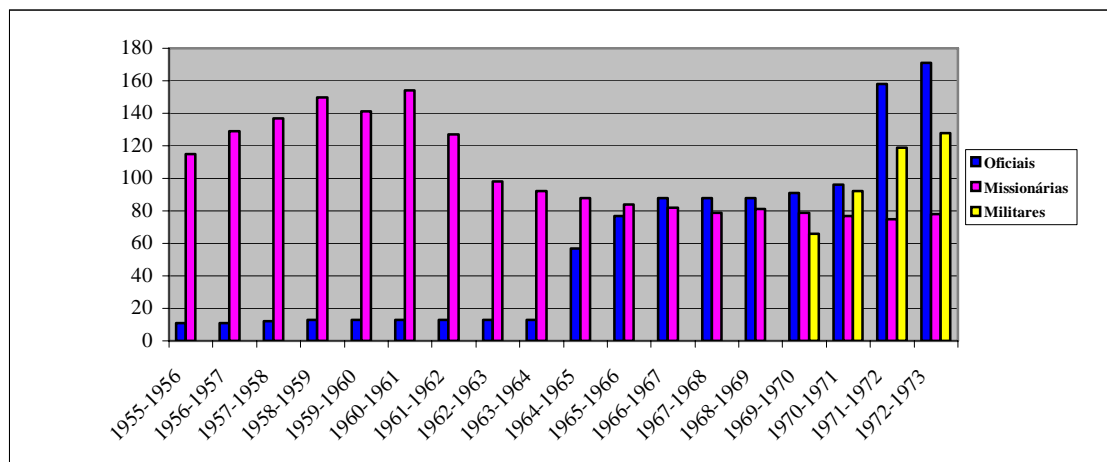
Anos	Estabelecimentos de ensino				Número de alunos			
	Oficiais	Missionárias ¹³⁶	Militares	Total	Oficiais	Missionários	Militares	Total
1955/56	11	115	-	126	825	9 622	-	10 447
1956/57	11	129	-	140	760	10 038	-	10 798
1957/58	12	137	-	149	876	10 412	-	11.288
1958/59	13	150	-	163	1061	11 014	-	12.075
1959/60	13	141	-	154	1172	11.194	-	12 366
1960/61	13	154	-	167	1280	11.795	-	13.075
1961/62	13	127	-	140	1345	11 855	-	13.200
1962/63	13	98	-	111	1827	9 214	-	11 041
1963/64 ¹³⁷	13	92	-	105	1953	8.984	-	10 937
1964/65	57	88	-	145	2058	9.386	-	11 444
1965/66	77	84	-	161	3644	9 708	-	13 352
1966/67	88	82	-	170	4385	10 498	-	14 883
1967/68	88	79	-	167	4874	11.245	-	16 119
1968/69	88	81	-	169	5988	11 980	-	17 968
1969/70	91	79	66	236	7505	10 443	2 759	20 707
1970/71	96	77	92	265	10.464	9 909	6 706	27 079
1971/72	158	75	119	352	17.786	9.302	7 667	34 755
1972/73	171	78	128	377	21.793	10 033	8 566	40 392

Fontes: C.E.E.N.C. – Gabinete de Planificação e Estatística s/ data

¹³⁶ Existem discrepâncias entre as estatísticas publicadas pelas Missões e as oficiais. Porém, são coincidentes no que toca aos períodos de apogeu e declínio das escolas das missões e de expansão das escolas oficiais.

¹³⁷ No ensino secundário havia 580 alunos; 19 das Escolas de Artes e Ofícios. As escolas agrícolas só passaram a figurar nas estatísticas, no ano lectivo 1970/71, com um total de 7 alunos (Boletim Cultural da Guiné Portuguesa Volume XXVII, Nº 105, 1973).

Gráfico nº2 – Evolução dos estabelecimentos de ensino e efectivos: 1955 – 1974



O período de 1969-1973 ficou marcado por uma intensa actividade do Governador da Província em todos os domínios, particularmente no da educação, como revelam as realizações que se seguem:

1) No plano das infra-estruturas escolares, foram construídos e inaugurados dezenas de edifícios escolares em toda a província, de entre os quais se destacam:

- a. A Escola Preparatória do Ensino Secundário de Bissau¹³⁸, com 17 salas e secções de apoio, distribuídas por 8 pavilhões, representando um dos maiores empreendimentos educativos da época (1969).
- b. A construção, em Bissau, em 1969, no Bairro de Bandim, da Escola Primária Almirante Gago Coutinho, dotada de seis salas que permitiam, funcionando em regime de desdobramento, a frequência de cerca de 400 alunos.
- c. A Escola Primária Dr. Marques Palmeira com uma cantina e um recinto coberto destinado à prática de ginástica (Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, n.º 97, de Janeiro de 1970:147-156).
- d. Pelo Decreto nº 166/72, de 2 de Junho, foi criada, em Bissau, segundo o espírito do Decreto nº 44 240, de 17 de Março de 1962, a Escola de Magistério Primário. A escola, que devia iniciar o seu funcionamento no ano lectivo 1972/1973, seria

¹³⁸ O estabelecimento é hoje denominado Escola do Ensino Básico Elementar “Salvador Allende” e continua sendo o maior a esse nível.

instalada no Liceu Honório Barreto e apoiada administrativamente por ele enquanto não tivesse instalações próprias. Anualmente eram postas à disposição dos interessados seis bolsas de estudo para frequência do curso na Guiné, tendo cessado as bolsas para esse efeito na metrópole¹³⁹.

- e. Pelo Decreto 397/72, de Outubro, foi criada, em Bafatá, a Escola Preparatória do Ensino Secundário¹⁴⁰. A escola, hoje Liceu Hoji-ya-Enda foi construída e inaugurada pelo Governador em 1973 e era a primeira do então Conselho de Bafatá.
- f. Pelo mesmo Decreto foi alargado o corpo docente da Escola Preparatório do Marechal Carmona de Bissau.
- g. A publicação de um livro de História da Guiné, de um mapa da Guiné (Boletim Cultura da Guiné Portuguesa, nº106, Abril de 1972: 410) e de um manual para a 1ª classe, numa tentativa de africanização dos programas e manuais escolares. No manual foram introduzidos temas relacionados com alguns aspectos da realidade africana, com o quotidiano dos guineenses. As ilustrações já representavam portuguesas e guineenses numa relação de amizade. Porém, os conteúdos reflectiam ainda, na sua maioria, a realidade portuguesa em coerência com os objectivos educativos mantidos inalteráveis na sua essência.

2) No plano da formação intensificaram-se os estágios de preparação e aperfeiçoamento de professores militares dos postos escolares e de cursos de habilitação e aperfeiçoamento de monitores escolares;

3) Foi aumentada significativamente a verba para bolsas de estudos na metrópole;

4) Em Dezembro de 1970 foi publicado o Regulamento do Ensino Primário Elementar da Província da Guiné, pelo Diploma Legislativo n.º 1912-A, de 19 de Dezembro de 1970¹⁴¹ com base nas providências legislativas do Decreto-Lei nº 45.908, de 10 de Setembro de

¹³⁹ Despacho do Encarregado do Governo da Guiné, de 10 de Outubro de 1972, Boletim Oficial da Guiné nº 41, de 10 de Outubro de 1972 e Diploma Legislativo nº 6/72, de 26 de Setembro de 1972, Boletim Oficial da Guiné nº 39 de 26 de Setembro de 1962.

¹⁴⁰ Boletim Oficial da Guiné Portuguesa nº 45 de 1972, de 19 de Outubro.

¹⁴¹ O Regulamento foi assinado a 19 de Dezembro, de 1970, pelo então Chefe dos Serviços da Repartição Provincial da Educação, René Rodrigues da Silva, mas publicado apenas em 1971, no Suplemento ao Boletim Oficial da Guiné, n.º 21, de 26 de Maio de 1971.

1964. O novo Regulamento substituíra assim, vinte anos depois, o Regulamento do Ensino Rudimentar e do Magistério Rudimentar, publicado por Portaria n.º 366, de 21 de Dezembro, de 1951.

5) Foi regulamentado o Ensino de Artes e Ofícios de Bolama e Teixeira Pinto, em cumprimento do Decreto n.º 42/71, de 1 de Outubro, que havia aprovado um novo Regulamento das Escolas de Artes e Ofício nas províncias ultramarinas. A finalidade dessas escolas era proporcionar aos jovens com idade superior ao fixado para outros estabelecimentos de ensino, a instrução geral e a formação técnica para exercício de determinadas profissões. As escolas de artes e ofícios deviam ministrar nas províncias, cursos de formação profissional elementar, iniciação profissional e aperfeiçoamento elementar. As escolas deviam ser instaladas onde não existissem escolas secundárias de ensino técnico.

Em 1972, o Conselho Legislativo da Guiné, presidido pelo Governador, definia no seu programa de realizações, um leque variado de actividades no sector da educação, jamais registado na história da Guiné ao longo dos anos da colonização. As mais significativas eram:

- a. Construção de 30 postos escolares nos Concelhos de Bissau, Gabú, Bolama, Mansôa, Bissorã, Farim e Catió e Circunscrições de Fulacunda e S. Domingos; de 55 escolas, sendo 15 no Conselho de Bafatá; 8 no Conselho de Gabú; 11 no Concelho de Cacheu; 10 na Circunscrição dos Bijagós; 5 na Circunscrição de S. Domingos; 1 em Catió e 2 nos bairros periféricos de Bissau. Apetrechamento e modernização de escolas.
- b. Implantação do ensino televisivo para o Ciclo Preparatório, com o início de um vasto programa rádio-educativo para divulgação da língua portuguesa¹⁴².
- c. Reestruturação e oficialização do Externato de Cacheu.
- d. Construção e apetrechamento de cantinas escolares nos estabelecimentos de ensino e de um estádio escolar.
- e. Incremento de actividades circum-escolares e intensificação do intercâmbio juvenil.

¹⁴² O Curso unificado de Telescola, já funcionava em Portugal desde 1968.

A presença do Governador da Província e dos altos funcionários do Governo tornou-se uma constante em todas as actividades educativas. Na verdade, tinha-se iniciado uma espécie de *popularização da escola*, com consequências imediatas sobre o rigor e a qualidade do ensino, mesmo nas escolas oficiais mais exigentes, representando em termos de organização e administração escolar, uma viragem igualmente brusca e uma flagrante contradição com as normas vigentes. Tudo isso levou ao agravamento das assimetrias entre as zonas urbana e rural, ao empobrecimento da qualidade da educação e a uma exagerada expansão do sistema.

Estas rápidas transformações quantitativas operadas na educação em tão curto espaço de tempo, sobre as frágeis e limitadas estruturas e condições existentes geraram naturalmente problemas mais complexos. O número de alunos, sobretudo nas cidades, era superior ao número de salas; nas regiões teve-se que optar pela utilização de casas para o funcionamento de escolas. O número de agentes docentes era insuficiente para responder ao rápido crescimento de alunos tanto nas cidades como nas zonas rurais.

A situação levou à admissão de um maior número de docentes com quarta classe, à definição de esquemas de formação de professores de curta duração e ao recurso a professores militares nem sempre com preparação para o desempenho dessa função. Só no ano lectivo 1969/1970 foram criados 66 postos escolares militares, esse número foi aumentado para 128 no ano lectivo 1972/1973. Estas escolas tinham uma má qualidade, eram situadas nas zonas rurais e, como era óbvio, funcionavam em situações muito precárias.

Para acelerar a preparação de agentes do ensino foram criados na província cursos para formação e actualização de professores sob a responsabilidade da Repartição Provincial dos Serviços da Educação. Estão nesse caso, os cursos de *monitores escolares* e de professores do ciclo preparatório do ensino secundário:

a) *Monitores escolares*. Por despacho do Secretário Geral, de 31 de Dezembro de 1968, foram instituídas normas provisórias para regular o funcionamento dos cursos para habilitação de monitores escolares, publicadas pela Repartição dos Serviços de Educação em 3 de Janeiro de 1968 (Boletim Oficial da Guiné nº40, de 28 de Janeiro de 1969). Os cursos, destinados a candidatos habilitados com a 4ª classe, funcionavam em Bissau, numa

escola primária e tinham a duração de três anos. Porém, com aprovação no primeiro ano, os candidatos designados *Monitores Escolares* já podiam reger turmas ou classes pré-primárias, nos postos escolares de ambiência rural. Os habilitados com o 2º ano do curso podiam leccionar a primeira classe e os com o terceiro ano, a 2ª e 3ª classes. Porém na prática e devido à falta de professores, os monitores acabavam por leccionar todas as classes.

b) Pelo Decreto-Lei nº48 527, de 14 de Agosto de 1968¹⁴³, foram criados os cursos para a formação e actualização de professores do ciclo preparatório do ensino secundário, em todas as disciplinas do plano curricular, incluindo a educação física, educação musical e moral e religião. Os cursos abrangiam ainda a organização e orientação escolares. A duração dos cursos era de cinco meses e dez dias. A direcção dos cursos competia ao reitor do liceu ou ao director dos estabelecimentos de ensino preparatório. A falta de professores forçou ainda a instituição da acumulação de regência, em regime de desdobramento, no mesmo estabelecimento de ensino e noutros e o pagamento de gratificações mensais durante o ano lectivo (Portaria nº 24 389, de 27 de Outubro de 1969). Nascia aqui um dos problemas com que a administração da educação viria a ser confrontada nos anos após a independência nacional.

Contudo, o ensino praticado na Província permaneceu elitista, urbano e baseado numa nítida distinção entre escolas primárias e postos escolares, liceus, escolas comerciais, industriais e agrícolas, na base de critérios que atribuíam superioridade ao trabalho intelectual destinado às camadas sociais mais privilegiadas, principalmente aos filhos dos colonos, face ao trabalho manual geralmente destinado às camadas sociais mais baixas. Os diplomas eram meios para acesso a empregos remunerados. Estas características terão, como se verá, consequências graves sobre o funcionamento do sistema.

Veja-se de seguida a organização desse sistema educativo nos anos setenta e o conteúdo do Regulamento do Ensino Primário Elementar para se poder dispor de elementos que vão permitir comparar e compreender melhor as transformações que ocorrerão no sistema a partir de 1974.

¹⁴³ Publicado no Boletim Oficial da Guiné, nº 35 de 1968.

4. A organização do sistema de ensino colonial no início dos anos setenta

O sistema de ensino vigente na Província da Guiné em 1970/1971 e que vigorou até 1974 tinha a seguinte estrutura: 1) Secção Infantil; 2) Ensino Primário Elementar; 3) Ciclo Preparatório, instituído em 1969; 4) Ensino Liceal, criado em 1958; 5) Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, criado em 1969; 5) Ensino Técnico-Profissional que contava apenas com duas instituições: a) a Escola Industrial e Comercial de Bissau, criada em 1958 e b) a Escola de Habilitação de Professores de Posto, criada em 1964, mas com entrada em funcionamento apenas em 1969.

4.1. Secção Infantil

A secção destinava-se às crianças de 3-5 anos e só podia ser criada junto às escolas primárias. A criação de escolas infantis por parte de entidades privadas era encorajada pelo Governo da Província, desde que se subordinassem às normas oficiais (art. 21º do Regulamento do Ensino Primário Elementar de 1970).

Figura 1 – Sistema de Ensino 1971

	17	7º	Ensino Liceal		
	16	6º			
			3º Ciclo		
	15	5º	Ensino Liceal	Escola Industrial e Comercial de Bissau	Escola de Formação e Habilitação de Professores de Posto
	14	4º			
	13	3º			
	12	2º	Ciclo Preparatório do Ensino Secundário		
	11	1º			
Ensino. Obrigató	10	4ª	Ensino Primário Elementar		
	9	3ª			
	8	2ª			
	7	1ª			
	6		Pré- Primária		
	3-5		Secção Infantil		

4.2. Ensino Primário Elementar

A organização do ensino primário elementar, herdada em 1974, era a resultante das alterações introduzidas, ao longo de anos, pelos seguintes Decretos-Leis: 45 908, de 10 de

Setembro de 1964; 46 447, de 20 de Junho de 1965 e 49. 367, de 8 de Novembro de 1969, traduzidas no Regulamento do Ensino Primário Elementar da Província da Guiné, parte integrante do Diploma Legislativo n.º 1912-A, de 19 de Dezembro de 1970.

Durante o período em análise (1940-1974), vigoraram na província da Guiné apenas três regulamentos de ensino primário elementar: i) o de 1940, publicado pela Portaria n.º 166, de 4 de Novembro de 1940; ii) o de 1951, aprovado pela Portaria n.º 367, de 1951; iii) o de 1971, aprovado pelo Diploma Legislativo n.º 1912-A, de 26 de Maio de 1971, assinado pelo então Governador da Província da Guiné, General António Sebastião Ribeiro de Spínola. Este último surge na sequência de significativas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45 908, de 10 de Setembro de 1964, que organizou o ensino primário em todas as províncias do ultramar.

De acordo com este regulamento, o ensino primário elementar passou a compreender quatro classes, precedidas de uma classe pré-primária, num total de cinco anos e a ser ministrado em postos escolares e escolas primárias, oficiais, oficializadas e particulares e em regime doméstico (art. 2º). Foi tornado obrigatório e gratuito para todas as crianças dos seis aos doze anos, completos ou a completar até 31 de Março do ano a seguir ao da matrícula (art.24ª). Essa obrigatoriedade (que não abrangia as crianças que residissem a mais de cinco quilómetros da escola) implicava para os pais e encarregados de educação, a obrigação de matricular as crianças, de lhes garantir os livros e materiais didácticos e de assegurar a frequência regular das crianças à escola, sob pena de incorrerem em sanções pecuniárias. Para viabilizar a obrigatoriedade do ensino primário, o Estado devia construir o número de escolas primárias e postos escolares necessários e as instituições de assistência escolar deviam apoiar os alunos mais necessitados¹⁴⁴. Foram ainda isentados de qualquer taxa todos os documentos passados pelas autoridades civis e religiosas destinados ao cumprimento dessa obrigatoriedade (Art.25º - 28º).

As escolas primárias continuaram a ser privilégio dos centros urbanos, os postos escolares eram situados nas restantes localidades. Quando situados em plena zona rural, só podiam ministrar as três primeiras classes precedidas da classe pré-primária. Só em

¹⁴⁴ As instituições de assistência escolar eram, designadamente, o Fundo de Bolsas e de Apoio a Estudantes e o Fundo de Cantinas Escolares e de Estâncias de Férias Infantis, criados pelo Diploma Legislativo n.º 1877 de 24 de Junho de 1969 e pelo Diploma Legislativo Ministerial n.º 9/70, de 18 de Março de 1970.

condições excepcionais podiam leccionar as quatro classes, situações em que eram transformados em escolas primárias. Os postos escolares não podiam ser criados nas localidades onde existissem escolas primárias, nem noutras situadas a menos de três quilómetros dela. Nos casos em que o número de alunos justificasse, a sua criação podia ser autorizada pelo despacho do governador da província (Art.3º).

À luz do novo regulamento era considerado *particular* o ensino ministrado em instituições criadas e mantidas por entidades particulares, pelas missões católicas, quando não enquadrassem nos dispositivos estabelecidos pela Decreto-Lei nº 45 908 ou não preenchessem as condições fixadas no Regulamento (art.4º).

As escolas primárias podiam ser criadas por iniciativa do governador, mediante proposta da Repartição Provincial dos Serviços da Educação, mas também a requerimento dos corpos administrativos, das autoridades locais e quaisquer outras entidades, desde que reunissem as condições estabelecidas na lei¹⁴⁵ (art.10º).

Modalidades especiais de educação escolar

As modalidades especiais de educação abrangiam, teoricamente, a *educação especial* e os *cursos vespertinos e nocturnos, oficiais, oficializados e particulares e actividades extra-escolares*

Educação Especial – Escolas e classes especiais. Para a educação, instrução e integração na comunidade de crianças portadoras de deficiências, os governadores da província podiam criar escolas ou classes especiais sob proposta da Repartição Provincial dos Serviços de Educação e ouvida a Inspeção do Ensino Primário (Decreto-Lei n.º 46 504, de 27 de Agosto de 1965). Os directores dos estabelecimentos de ensino podiam também diligenciar na criação de escolas e na constituição de classes especiais formulando propostas fundamentadas junto da Repartição Provincial dos Serviços da Educação. Os

¹⁴⁵ Segundo o artigo 15º do Regulamento em análise, o processo a encaminhar à Repartição Provincial dos Serviços de Educação devia conter os seguintes documentos: i) relatório sobre as condições do edifício visado para a instalação da escola ou do posto escolar; ii) relação de mobiliário, material escolar e material didáctico adquiridos ou a adquirir; iii) relação das crianças; iv) informação da garantia de pagamento das despesas de funcionamento da instituição a ser criada; v) planta do prédio construído ou a construir, com os pareceres necessários.

professores encarregados de classes especiais auferiam uma gratificação mensal fixada pelo governador.

Cursos vespertinos e nocturnos, oficiais, oficializados e particulares. Para os maiores de 15 e 18 anos funcionavam, nos estabelecimentos do ensino, em salas disponíveis (no período da tarde) dois tipos de cursos: a) *Cursos vespertinos, oficiais, oficializados e particulares.* Esses cursos eram excepcionalmente frequentados por indivíduos do sexo feminino, com mais de 18 anos. Os cursos vespertinos eram masculinos ou femininos e nunca mistos e funcionavam a partir das 14 horas; b) *Cursos nocturnos para os maiores de 18 anos.* Podiam ter acesso a estes cursos, os candidatos com o mínimo de catorze anos completos, antes do período normal das matrículas, desde que por motivos justificados. Os cursos nocturnos tinham início a partir das 18 horas e não podiam ter uma duração superior a quatro horas e meia. Eram cursos limitados a 30 alunos apenas (art. 215º). Eram cursos gratuitos, regidos pelos melhores professores propostos pela Inspeção do Ensino Primário e permitiam a progressão dos alunos até à 4ª classe. Ao nível rural, podiam ser regidos por professores e professoras de posto escolar ou por monitores ou monitoras escolares, conforme fossem masculinos ou femininos.

Qualquer entidade pública podia solicitar autorização ao governador, por intermédio da Repartição dos Serviços de Educação, para criar e manter cursos vespertinos ou nocturnos desde que se cingissem às normas. Os cursos vespertinos e nocturnos, oficiais, podiam ser organizados por iniciativas dos directores de estabelecimentos, das autoridades administrativas, dos organismos autónomos ou autarquias locais. Os cursos vespertinos oficializados podiam ser solicitados pela Prefeitura Apostólica da Guiné e pelas autoridades militares competentes.

Actividades extra-escolares. As actividades extra-escolares desenvolviam-se, fundamentalmente em torno das actividades da Mocidade Portuguesa e da Mocidade Portuguesa Feminina e eram obrigatórias para todos os alunos do ensino primário elementar e professores. Elas podiam também ser enquadradas nas actividades locais dominantes ou ter a forma de jogos sociais; de reuniões dos professores com as famílias; de visitas dirigidas; festas com datas obrigatórias; excursões; exposições escolares. A organização dessas actividades implicava uma informação prévia ao chefe de Repartição

dos Serviços de Educação, à Inspeção do Ensino Primário e aos Comissários da Mocidade Portuguesa. Os organizadores eram obrigados a apresentar relatórios sucintos que eram enviados às autoridades educativas (art.129º).

4.3. Ciclo Preparatório do Ensino Secundário

O ensino básico era seguindo de um Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, de dois anos, iniciado no ano lectivos 1969-1970¹⁴⁶, em Bissau, e integrado no ensino secundário. Findo o ciclo com aproveitamento, os alunos tinham acesso ao liceu ou à escola técnica. Até às vésperas da independência total, existia apenas uma única Escola Preparatória do Ensino Secundário, em Bissau, que em 1970, pela Portaria nº 2237, de 9 de Junho, passou a ser denominada “Escola Preparatória de Marechal Carmona”¹⁴⁷. A Escola Preparatória de Bafatá veio a ser inaugurada pelo general Spínola apenas em 1973 e a de Canchungo surgiria pouco tempo depois.

4.4. Ensino Secundário

O ensino secundário limitava-se a duas modalidades: Ensino Liceal e Ensino Técnico e Profissional.

4.4.1. Ensino Liceal

O Ensino Liceal processava-se no único estabelecimento em Bissau, denominado liceu Honório Barreto. A partir de 1970 passou a contar com um curso liceal extraordinário¹⁴⁸. O Ensino Liceal compreendia, segundo o estatuto de 1950¹⁴⁹, três ciclos: a) 1º Ciclo com duração de duração de dois anos; b) 2º Ciclo com duração de três anos.

¹⁴⁶ O Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário foi aprovado pelo Dec. Nº 48 572, de 9 de Setembro de 1968, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial nº39 de 1970. Foi mandado aplicar nas províncias ultramarinas, com alterações, pela Portaria Ministerial nº 23 718, de 20 de Novembro de 1968, publicado no mesmo Suplemento.

¹⁴⁷ Consulte-se o Boletim Oficial da Guiné, nº 28, de 1970.

¹⁴⁸ A autorização foi dada pelo D.L. nº 1907, de 27 e Outubro de 1970, com base nas condições estipuladas nos artigos 1º e 3º do Decreto nº. 49 175, de 28 de Julho de 1959.

¹⁴⁹ Estatuto do Ensino Liceal, aplicado à colónia, pela Portaria Ministerial nº 13 130, de 22 de Abril de 1950, organizado a partir do Decreto nº 36 508, de 17 de Setembro de 1947 e das Portarias números 12 238, de 9 de Janeiro de 1948 e 13 124, de 10 de Abril de 1950.

Tinha o objectivo de preparar para a sequência de estudos; c) 3º Ciclo também com dois anos. O seu objectivo era preparar os alunos para a formação superior.

Exames finais marcavam as passagens do 1º para o 2º e do 2º para o 3º. No 1º e no 2º o ensino das disciplinas era simultâneo, coordenado e interdependente. No 3º ciclo, o ensino era por disciplinas isoladas. Os estabelecimentos particulares do mesmo nível, devidamente autorizados, não eram obrigados a cumprir todas as disposições do estatuto oficial. Porém, não podiam ter denominação de “liceu”, uma prerrogativa reservada apenas aos estabelecimentos oficiais (Portaria Ministerial n.º 13 130 de 22 de Abril de 1950). O curso liceal completo só existia em Bissau.

4.4.2 Ensino Técnico e Profissional

O Ensino Técnico foi oficialmente instituído na Província apenas em 1958. A iniciativa nesse domínio havia partido, à semelhança do Ensino Elementar e do Ensino Secundário, da Missão Católica. As suas raízes remontam o dia 8 de ano de Dezembro de 1955, data em que fora lançada a primeira pedra para a construção da Escola de Artes e Ofícios de Bissau, na sequência do fracasso da Escola de Artes e Ofícios de Bula. O edifício, implantado numa área de 910.12 m² havia sido concluído em 1957 e aguardava as máquinas e ferramentas solicitadas à Fundação Calouste Gulbenkian. Foram essas instalações¹⁵⁰ que serviram ao Governo para montagem da Escola Industrial e Comercial de Bissau, criada pelo Decreto n.º 41 686, de 18 de Junho de 1959 (Rema, 1982: 245-246).

Em 1974, o Ensino Técnico e Profissional na província da Guiné, limitava-se apenas a três instituições: a Escola Industrial de Comercial de Bissau, entrada em funcionamento em 1959; Escola de Habilitação de professores de Postos Escolares, instituída em Bolama, em 1967, e a Escola de Magistério Primário de Bissau, instituída em 1972.

¹⁵⁰ As instalações foram definitivamente cedidas ao Governo, em 1964, em troca de três escolas: a de Jugudul (Mansoa); a de Bissau, a Escola D. Gertrudes Rodrigues Tomaz, sita no Bairro de Reno e a Escola de Bissalanca (Boletim Cultural nº 110, Abril de 1973 (Rema, 1982: 245-246).

a) Escola Industrial e Comercial de Bissau

A Escola funcionava com os seguintes cursos: i) Formação Feminina, curso criado em 1970¹⁵¹; ii) Mecânica; iii) Agricultura, resultante da criação da secção agrícola, no mesmo ano¹⁵²; iv) Electricidade; v) Curso Geral de Comércio autorizado em regime de aperfeiçoamentos em 1970¹⁵³; vi) Cursos de Carpinteiro Marceneiro e de Construtor Civil, autorizados também em 1970 pela mesma Portaria; vii) Curso de Montador Rádio-Técnico, criado em 1971 pela Portaria Ministerial nº 23 538, de 17 de Agosto de 1968 (Boletim Oficial nº 10 de 1971).

Em 1972, pelo Portaria Ministerial nº 452/72, de 10 de Agosto de 1972, foi tornado extensivo às províncias o art. 295º do Estatuto do Ensino Profissional Industrial de Comercial, que havia sido aprovado pelo Dec. Nº 37 029, de 25 de Agosto de 1972 (B.O. nº 37 1972).

O acesso a estes cursos, com duração de três anos, era permitido aos alunos habilitados com o 2º ano do ciclo preparatório. No ano lectivo 1973-1974, esses cursos eram frequentadas por um total de 520 alunos, assim distribuídos: Formação Feminina-43 (8.3%); Mecânica-53 (10.2%); Agricultura-58 (11.6%); Electricidade-226 (43.3%); Cursos Geral de Comércio-128 (24.6%); Construtor civil-12 (2.3%) (Sena, 1977:72).

b) Escola de Habilitação de Professores de Posto

A escola foi instituída pelo Decreto-Lei 45 908, de 10 de Setembro de 1964. Mas, só iniciou o funcionamento, em Bolama, no dia 13 de Fevereiro de 1967, com a denominação de *Escola de Habilitação de Professores do Posto, General Arnaldo Sachutz*. A escola de ensino primário anexa foi designada “Maria Montessori”, pela Portaria nº 2 288, de 19 de Dezembro de 1970. No mesmo ano, concluía a formação o primeiro grupo de Professores do Posto.

A escola era uma instituição mista que funcionavam em regime de internato, com uma direcção confiada às missões católicas portuguesas. Eram admitidos ao curso os

¹⁵¹ P.M. nº 93/70, de 7 de Fevereiro de 1970, publicada no Boletim Oficial no 22, de 1970.

¹⁵² D.L. nº 1900, de 14 de Julho de 1970, publicada no Boletim Oficial nº. 28, de 1970.

¹⁵³ Portaria nº 2 226, de 27 de Outubro de 1970, publicada no Boletim Oficial da Guiné, nº 43, de 1970.

candidatos que tivessem aproveitamento, em provas finais, mesmo que apenas nas disciplinas comuns do ciclo preparatório do ensino técnico profissional. A habilitação mínima era a aprovação no exame final do ensino primário ou de admissão ao ensino secundário, técnico ou profissional. Tinham também acesso ao curso, com acesso directo ao 3º ano, os monitores habilitados com o ciclo preparatório do ensino secundário ou equivalente, os quais mantinham os seus honorários enquanto tivessem aproveitamento na frequência (Art. 354º).

O curso de Professores de Posto Escolar tinha a duração de quatro anos. O programa do curso era, em termos de disciplinas académicas, baseado nos programas do ciclo preparatório do ensino secundário aprovados pela Portaria do Ministro da Educação Nacional n.º 13 800, de 12 de Janeiro de 1952, com alterações introduzidas pelo P.M. n.º 470/70, de 3 de Outubro (Sup. ao B.O. n.º 13 de 1971). A estrutura era a apresentada no Quadro n.º 10. O curso era sancionado com um diploma de professor de posto escolar, assinado pelo presidente do júri e pelo director da escola e dava acesso à matrícula nos cursos de formação de ensino técnico e era equiparado a esse ciclo.

Para a prática das actividades relacionadas com a vida rural, as escolas deviam ser dotadas de terrenos e instalações necessárias. As práticas de agricultura e pecuária eram comuns aos dois sexos. Porém, a execução dos trabalhos rurais era reservado aos rapazes. As alunas tinham em sua substituição, actividades de formação feminina.

O então Chefe da Repartição dos Serviços de Educação da Guiné, Dr. René da Silva, no seu discurso, no acto de entrega de diploma aos primeiros professores de posto, formados em Bolama, definia assim as finalidades do curso:

“O curso tinha também a finalidade de preparar professores capazes de intervirem também no desenvolvimento comunitário. Por isso, aos candidatos era ministrada uma razoável formação agro-pecuária, visando fazer da escola não apenas um instrumento de simples aliteração da criança, mas sim um centro social integrado na vida da comunidade local, que irradie os princípios básicos de convivência, de culturação, de melhoria económica, enfim de autêntica promoção social para aqueles que não tiveram oportunidade de, em devido tempo, frequentar a escola primária” (Boletim Cultural da Guiné Portuguesa, n.º 97, Junho de 1970, pág.150).

Nos primeiros momentos após a independência, o curso funcionou com praticamente a mesma estrutura, com introdução apenas de algumas alterações. O Quadro nº 10 apresenta o Programa do Curso.

Quadro nº 10 – Programa do Curso de Formação de Professores do Posto

Disciplinas	Horas semanais			Observações
	1º	2º	3º e 4º	
a)Tronco Comum				As práticas didáticas iniciavam-se no 2º ano do curso, no 1º período e consistiam na assistência e contacto dos candidatos com as actividades correntes dos postos escolares anexos à escola de formação .
Língua Nacional	4	4	4	
História Pátria	3	2	2	
Ciências Geográfico-Naturais	2	2	2	
Matemática	3	3	3	
Desenho e Trabalhos Manuais	3	3	2	
Moral e Religião	2	2	2	
Formação Portuguesa	-	-	1	
b)Técnicas de desenvol. comunitário				No 2º e 3º períodos, os formandos eram iniciados no ensino em turmas de classes separadas, em intervenções directas e progressivas.
Práticas de Agricultura e Pecuária e Trabalhos Rurais ou Formação Feminina	12	9	6	
Higiene Geral e Rural, Saúde Pública e Socorrismo ou Higiene Geral e Rural, Puericultura e Socorrismo	2	2	2	No 3º ano, durante o 1º período intensificavam-se as práticas e os formandos trabalhavam com turmas de duas classes; no 2º e 3º períodos, eram treinados em turmas de 3 classes.
Actividades sociais			1	
c) Actividade da Mocidade Portuguesa e Mocidade Portuguesa Feminina, incluindo Educação Física e Canto Coral.	5	4	4	No 4º ano trabalhavam, de forma intensiva, em turmas de quatro classes.
d)Preparação Docente				
Noções Pedagógico-Didáticas		2	2	
Práticas didáticas		4	7	
Legislação e Escrituração Escolar			1	
Estudo Dirigido	9	8	6	
Total	43	46	47	

Fonte: Ministério do Ultramar (1966) *O Ensino no Ultramar*, Agência Geral do Ultramar.

c) Escola de Magistério Primário

A Escola de Magistério Primário, localizada em Bissau, só foi criada em 1972¹⁵⁴ já no quadro da política “Por uma Guiné-Melhor”, do General Spínola. Tinham acesso ao curso, com duração apenas de dois anos, candidatos habilitados com o 5º ano dos liceus. Este nível de exigência, bastante elevado para a situação da Guiné em que, como já referi, não havia praticamente alunos no ensino secundário, explica o facto de a Escola de Magistério de Bissau ter tido frequentada por um reduzido número de alunos.

¹⁵⁴ Dec. nº 186/72, de 2 de Junho, publicado no Boletim Oficial da Guiné, nº 25 de 1972.

4.5. Ensino Superior

O ensino superior na “Província”, nunca passou de uma intenção tornada pública no discurso do então Governador da Província, general António de Spínola, por ocasião de inauguração da Escola Preparatória de Bafatá, em 1973. De uma forma geral à luz da política colonial, a formação das elites era vista como uma facilidade para surgimento dos movimentos nacionalistas. No conjunto das ex-províncias ultramarinas, apenas em 1963, já depois do início da guerra, surgiram em Angola e Moçambique os Estudos Gerais Universitários. Em torno desses projectos as opiniões dividiram-se entre uma Universidade completa com uma certa autonomia e uma Universidade que reforçasse a afirmação de Portugal nas Províncias (Mateus, 1999:39).

Na Guiné, em 1962, havia apenas 14 guineenses com cursos superiores, segundo afirmações de Amílcar Cabral, diante do Comité Especial da UNU, para os territórios Administrados por Portugal (Mateus, 1999: 40).

Na ausência de instituições de nível superior, na Guiné, toda a investigação na província era confiada a organismos não educativos, aos quais se deveram as mais importantes e variadas obras de investigação publicadas sobre a Província da Guiné. São ainda hoje relevantes para documentação sobre a Guiné e outras ex-províncias, os trabalhos publicados pela Junta de Investigação do Ultramar, que enviava missões científicas regulares à Guiné, sendo as mais produtivas as Missões: Zoológica, Antropológica e Geográfica; a Escola Nacional de Saúde Pública e Medicina Tropical, com as suas Missões de Estudo e Combate à Doença do Sono e o Centro de Estudos da Guiné Portuguesa¹⁵⁵, criado em 1946, que publicou trabalhos de grande relevância no domínio das ciências humanas. Este Centro, para além das obras dos seus investigadores, publicava também um “Boletim Cultural”, onde eram compilados e divulgados os mais importantes trabalhos de investigação.

¹⁵⁵ Este centro foi destruído, por assim dizer, em 1974, para instalação do então Comissariado de Estado dos Negócios Estrangeiros. Muitos objectos e obras importantes desapareceram e outras foram destruídas. Hoje, o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa), criado pelo Decreto-Lei 31/84, de 10 de Novembro, desenvolve uma nova fase de investigação e recupera gradualmente uma significativa parte das obras produzidas pelos organismos referidos. O INEP surge na sequência da extinção do INIC (Instituto Nacional de Investigação Científica), um serviço que integrava a Direcção Geral da Cultura e Desportos (Boletim Oficial, nº 45 de 10 de Novembro de 1984).

5. Gestão e Administração Escolar

A organização e administração das escolas obedeciam a regras muito rígidas reforçadas por um controlo apertado por parte da Repartição Provincial dos Serviços de Educação e por uma Inspeção do Ensino Primário atenta e punitiva. Ao nível das escolas, o Director era a figura central ao qual cabia a responsabilidade, exclusiva, de tratar de todos os assuntos respeitantes à escola, aos docentes e às actividades escolares e circum-escolares, junto da Secção Infantil e Primária ou da Inspeção. Por isso, todas as escolas com mais de dois professores tinham que ter obrigatoriamente dois órgãos de administração: o Director de Escola e o Conselho Escolar (Art.74, Diploma Legislativo nº 1912-A, de 1971).

a) Director de Escola

O Director era nomeado pelo governador, sob proposta do Chefe de Repartição Provincial dos Serviços de Educação e parecer da Inspeção do Ensino Primário. Nesses casos, aos directores era atribuída uma gratificação que variava consoante o número de professores. Em casos de mais de quinze agentes, os directores podiam também ser dispensados do serviço docente, pelo governador, com base numa proposta do Chefe da Repartição dos Serviços da Educação, mas eram obrigados, nessas condições, a permanecer pelo menos seis horas no estabelecimento de ensino, repartidas pelos períodos do dia lectivo.

Os directores de escola eram escolhidos de entre os docentes, com base em informações anuais, em habilitações literárias, na colaboração prestada aos Serviços de Educação, nomeadamente, à Inspeção do Ensino Primário e no tempo de serviço¹⁵⁶.

Funções dos directores

Os directores de escola podiam ser nomeados adjuntos do Chefe da Repartição Provincial dos Serviços da Educação para o ensino infantil, primário e magistério primário,

¹⁵⁶ Os superiores das missões católicas eram considerados directores de todos os estabelecimentos de ensino delas dependentes, mesmo quando neles leccionassem agentes oficiais de ensino colocados e remunerados pelo Estado. Era-lhes contudo vedado interferir na orientação didáctica e pedagógica, um competência que era da exclusiva responsabilidade da Inspeção do Ensino Primário (Art. 385 do Regulamento do Ensino Primário).

por delegação deste. Nessa qualidade, competia-lhes funções mais complexas¹⁵⁷ que iam para além da escola, inscrevendo-se no âmbito provincial (Art.º 73º).

Nas escolas primárias e nos postos escolares, os directores eram figuras centrais em cujas pessoas se concentravam poderes exclusivos para tratamento de todos os assuntos respeitantes às escolas, ao pessoal docente e às actividades para e circum-escolares junto da Secção do Ensino Infantil e Primário ou da Inspecção do Ensino Primário, consoante fossem de natureza administrativa ou didáctico-pedagógica¹⁵⁸. Os professores não podiam tratar desses assuntos e nem dirigir correspondências sobre eles a quaisquer dessas entidades (art. 77º-78º).

As tarefas dos directores abrangiam ainda áreas como a preparação e a actualização da carta escolar e a recolha de estatísticas. A actualização da carta escolar era concretizada através do recenseamento anual, em todos os concelhos, de todas as crianças de idades entre os 5 e 12 anos completos ou a completar até 31 de Março do ano seguinte. Nessa tarefa, executada durante o mês de Janeiro de cada ano, podia contar com a participação dos docentes; das autoridades civis, dependentes dos Serviços de Administração Civil; das missões católicas e das Forças Armadas. A distribuição das áreas a recensear era da competência da Repartição dos Serviços de Educação e os elementos de recenseamento eram fornecidos pelas autoridades administrativas.

¹⁵⁷ As funções mais importantes eram: i) fiscalizar o cumprimento dos regulamentos; ii) manter o Chefe da Repartição Provincial dos Serviços da Educação informado e actualizado sobre todos os assuntos relacionados com os ensino infantil, primário e de magistério primário e submeter a despacho todos assuntos administrativos relacionados com esses ensinios; iii) coordenar as acções de recenseamento escolar infantil e primário da província; iv) superintender na estatística escolar da província, a esses níveis; v) orientar o serviço de matrícula; vi) fiscalizar e orientar os docentes no respeitante à escrituração escolar e ao funcionamento das instituições de assistência social escolar; vii) orientar os exames e passagens de classes; (viii) recolher informações sobre o estado dos edifícios escolares e necessidades em mobiliário e material didáctico e, diligenciar para que não falem nos estabelecimentos de ensino o material didáctico e escolar, bem como os impressos estatísticos e outros; ix) manter actual o plano de ocupação das escolas; x) Cooperar com os agentes de inspecção; xi) percorrer, com frequência a área da província afectada para orientar os actos administrativos da competência dos professores (matrícula, estatística), fiscalizar a escrituração, o funcionamento das cantinas e caixas escolares e documentar-se sobre o estado dos edifícios e necessidades em mobiliário e material escolar; administrar os cursos dos monitores (Art.º 73º).

¹⁵⁸ Aos directores competia basicamente: a) organizar, administrar e animar a escola, tanto ao nível interno, como nas suas relações com a família e a comunidade; b) executar e dirigir o serviço de matrículas; c) organizar e actualizar a escrituração do estabelecimento e a estatística escolar, manter os arquivos em ordem; d) cooperar com a Inspeção do Ensino Primário; e) presidir ao conselho escolar; f) estabelecer o plano anual de actividades da escola; g) elaborar o relatório anual; h) cuidar e fazer cuidar do edifício e recinto, do mobiliário e do material escolar e didáctico; i) cooperar com a inspecção do Ensino Primário (Art.º 78º).

A recolha e fornecimento de dados estatísticos obedeciam a modelos estatísticos aprovados pelo chefe da Repartição dos Serviços de Educação. Os modelos, em número exagerado, cobriam todo o movimento escolar dos alunos, professores, receitas da caixa escolar e ainda o mobiliário escolar e outros aspectos do funcionamento da escola¹⁵⁹. A obrigatoriedade de preenchimento e apresentação dos modelos estatísticos oficiais era extensiva aos ensinos oficializados e particulares.

Ao cessar as suas funções, o director era obrigado a proceder à entrega de todos os bens e valores à sua guarda ao seu sucessor, ou na ausência deste, ao professor mais categorizado e mais antigo, ou, ainda, no caso das escolas com único professor à autoridade administrativa local.

b) Conselho Escolar

¹⁵⁹ A colecção completa dos modelos de impressos era composta por 24 peças: 1) Livros: i) Modelo A/EP, de matrícula geral; ii) Modelo B/EP, de registo diário de frequência; iii) Modelo C/EP, de registo semanal das actividades; 2) Impressos: i) Modelo D/EP, Verbete individual de recenseamento escolar; ii) Modelo E/EP, Caderno de recenseamento escolar; iii) Modelo F/EP, Boletim de Admissão à Matrícula; iv) Modelo G/EP, Guia de Transferência; v) Modelo H/EP, Relação dos alunos propostos à passagem de classe; vi) Modelo I/EP, Mapa do número de alunos propostos á passagem de classe e designação dos responsáveis pela sua realização; vii) Modelo J/EP Relação dos alunos propostos a exame do ensino primário elementar; viii) Modelo K/EP, Mapa dos alunos propostos a exame de ensino primário elementar e da constituição dos júris; ix) Modelo L/EP, Termo de passagem da 3ª à 4ª classe; x) Modelo M/EP, Termo de exame de ensino primário elementar (4ª classe); xi) Modelo N/EP Boletim de passagem de classe; xii) Modelo O/EP, Diploma de passagem da 3ª a 4ª classe; xiii) Modelo P/EP, Diploma do exame do ensino primário elementar; xiv) Modelo Q/EP, Registo biográfico dos agentes de ensino; xv) Modelo R/EP, Mapa de qualificação do serviço docente; xvi) Modelo S/EP, Talonário das receitas destinadas aos Fundos de Bolsas e de Apoio a Estudantes e de Cantinas Escolares e de Estâncias de Férias Infantis; xvii) Modelo T/EP, Talonário das quotas, receitas específicas e donativos das cantinas e das caixas escolares; xviii) Modelo U/EP, Mapa de alunos matriculados no ensino oficial e oficializado; xix) Modelo V/EP, Mapa de estatística trimestral; xx) Modelo X/EP, Mapa anual de frequência e de aproveitamento; xxi) Modelo Z/EP, Mapa mensal das faltas dadas pelo pessoal docente; xxii) Modelo ZA/EP, Balancete trimestral da caixa escolar; xxiii) Modelo ZB/EP, Balancete anual da caixa escolar; 3) Para além desses modelos, os directores de escola eram obrigados a escriturar os seguintes livros: i) de ponto em escolas de mais de um professor; ii) de Actas do Conselho Escolar; iii) de Actas da Caixa Escolar; iv) de inventário de móveis e utensílios escolares; v) de registo de outros bens do estabelecimento de ensino; vi) do livro-caixa das contas da caixa escolar; vii) do livro-caixa da cantina escolar (Diploma Legislativo nº 1912-A, Art. 117).

O Conselho Escolar¹⁶⁰. presidido pelo director da escola, com voto de qualidade, reunia ordinariamente no princípio e no fim de cada ano lectivo e no fim do 1º e 2º períodos escolares. Era integrado pelos professores do estabelecimento cuja comparência às reuniões era obrigatória. As reuniões podiam ser alargadas aos pais de alunos, pessoas ligadas aos assuntos a discutir e dirigentes escolares, desde que convidados pelo director ou do pelo próprio Conselho Escolar. Não tinham, porém, direito ao voto. Nas mesmas condições podiam também assistir às reuniões, por iniciativa própria ou por ordens superiores, o Chefe da Repartição dos Serviços da Educação, os inspectores e sub-inspectores(art.74º)

Os alunos apenas tinham deveres a cumprir. Os incumprimentos eram sancionados com penas que podiam ir até à expulsão do aluno da escola, uma pena que só podia ser aplicada pelo governador da província, com base na informação da Repartição Provincial dos Serviços de Educação, fundada em proposta do respectivo conselho escolar e com base sempre no parecer da Inspecção do Ensino Primário. Um dos motivos que podia levar à suspensão era a danificação de qualquer material da escola, salvo se os alunos ou seus respectivos encarregados de educação indemnizassem a escola. A rigidez da disciplina escolar era reforçada pela acção disciplinadora dos professores que se estendia para lá das salas de aula e recreio, abrangendo âmbitos fora das instituições escolares (art.109º).

Os estabelecimentos de ensino

Os estabelecimentos do ensino primário elementar compreendiam i) Escolas Primárias, oficiais, oficializadas e particulares, ii) Postos Escolares; iii) Postos Escolares Militares; iv) Escolas em regime doméstico e individual; v) Escolas Regimentais.

a) As *Escolas Primárias* (centrais). Localizadas nos centros urbanos, as *Escolas Primárias* funcionavam como escolas centrais em relação aos grupos de postos escolares.

¹⁶⁰ As funções do conselho relacionavam-se nomeadamente com: a elaboração e reajuste do regulamento interno da escola; apreciação do projecto de distribuição de turma apresentado pelo director; apreciação, no final de cada período escolar, do rendimento, aproveitamento e comportamento dos alunos; propostas de constituição de turmas de alunos repetentes e medidas para melhorar o ensino e a educação; planeamento da cooperação da família na actividade educativa e da integração da escola na comunidade; emissão de opiniões sobre a organização, administração e funcionamento da biblioteca; sobre meios de assistência intelectual e moral aos alunos.

As Escolas primárias oficializadas, eram na sua maioria as escolas das Missões Católicas portuguesas, oficializadas sobretudo a partir dos anos sessenta. Eram equiparadas, para todos os efeitos, às escolas oficiais, incluindo a formação que as missões organizavam para o seu pessoal. A implantação dessas escolas obedecia a um esquema oficialmente aprovado. Eram tomadas em consideração, pelas autoridades provinciais, no planeamento e expansão da rede escolar.

b) Os *Postos Escolares Rurais*. Geralmente situados nos núcleos populacionais rurais, os *Postos Escolares Rurais* eram subsidiários das escolas primárias e tinham a classe pré-escolar e as três primeiras classes do ensino primário. Excepcionalmente podiam integrar a 4ª classe. Nessas condições podiam aceder à categoria de escolas primárias se as frequências o justificassem.

c) *Postos Escolares Militares*. Eram postos escolares criados e mantidos em funcionamento pelas Forças Armadas, junto das suas unidades militares, e destinavam-se a ministrar o ensino primário elementar. O ensino ministrado nestes postos escolares era equiparado ao ensino oficial.

d) *Escolas Regimentais*. Eram escolas mantidas em funcionamento junto das unidades militares com o objectivo de ministrar o ensino primário elementar aos militares a elas adstritos¹⁶¹. Em termos de programas e regime de estudos eram regidas por legislação específica, designadamente pela Portaria n.º 24 044, de 25 de Abril de 1969 e pelo Decreto n.º 40 209, de 18 de Agosto de 1955. Os programas eram alinhados com os dos cursos para adultos.

Edifício escolar

A construção de edifícios escolares carecia da autorização do governador da província, fundada na proposta da Repartição Provincial dos Serviços de Educação. A escolha do local era da competência de uma comissão constituída para o efeito, da qual faziam parte os chefes das Repartições Provinciais de Educação e das Obras Públicas ou seus delegados, o delegado de saúde, a autoridade administrativa local e um delegado da

¹⁶¹ Muitos soldados do exército colonial aprenderem as primeiras letras na Guiné, durante a sua comissão, e outros puderam concluir a 4ª classe e alguns até o ensino liceal.

entidade proponente, caso não fosse estatal (art. 252). O local devia preencher determinados requisitos pedagógicos e higiénicos¹⁶². As escolas primárias podiam ter duas, quatro, seis ou mais salas de aula. As escolas desta última categoria só podiam ser, excepcionalmente, construídas em Bissau. Os protótipos oficiais obrigatórios são os apresentados no Quadro nº 11.

Quadro nº 11- Protótipos de escolas oficiais

Escolas de duas salas de aula	Escolas de quatro ou mais salas de aulas
Salas de aula, com oito metros de comprimento, por sete de largura e quatro de altura;	Para além dos espaços comuns às escolas de duas salas, deviam existir: a) O gabinete do director que devia servir, simultaneamente, de secretaria, biblioteca e museu escolar; b) A sala de trabalhos práticos, com, pelo menos, nove metros de comprimento, sete de largura e quatro de altura. A mesma sala era destinada a espectáculos escolares, projecções cinematográficas ou palestras culturais e actividades sociais integradas na comunidade local. c) O gabinete de medicina escolar
Sala para professores;	
Cantina escolar;	
Sanitários, na proporção de um para cada grupo de vinte alunos, do sexo feminino. Para os rapazes, urinóis na proporção de um para cada vinte e cinco rapazes, chuveiros de água corrente na proporção de um para cada quinze alunos;	
Pátio coberto, com superfície equivalente a uma sala de aula, que será utilizado como ginásio;	
Arrecadações;	
Residência para o director e sempre que possível, para professores, no recinto ou nas proximidades, mas em edifícios separados.	

Fonte: Diploma Legislativo n.º 1912-A, de 1970.

Equipamento e material escolar e didáctico

Todas as escolas tinham que ter obrigatoriamente o mínimo de equipamento e material escolar e didáctico¹⁶³. As definições nesse âmbito iam a aspectos tão pormenorizados como era o caso dos recursos educativos (manuais, compêndios e

¹⁶² i) As condições estabelecidas no art. 254 eram as seguintes: i) acesso fácil, cómodo e seguro; ii) afastamento, pelo menos de quinhentos metros, de tabernas, quartéis, mercados, lixeiras, oficinas e outros da mesma natureza; iii) isolamento das artérias de grande trânsito e de circulação principal; iv) posição central em relação à zona de influência da escola; v) configuração e dimensão adequadas.

¹⁶³ Segundo o regulamento, as escolas primárias elementares deviam ter os seguintes equipamentos obrigatórios: i) carteiras individuais em número nunca superior a 40 unidades; ii) cadeira e secretária para o professor; iii) quadro; iv) um armário para conservação dos trabalhos escolares e materiais didácticos; v) mesa com bancos para trabalhos manuais; vi) tripés para suporte de mapas e quadros didácticos; vii) filtro de água e um recipiente para papéis. O material escolar constava do seguinte: i) uma bandeira nacional e da Mocidade Portuguesa; ii) fotografias do Chefe de Estado português e do patrono da escola. No que toca aos materiais didácticos, cada escola tinha que ter: i) cartas corográficas de Portugal Metropolitano, Insular e Ultramarino; ii) mapas geográficos dos continentes; iii) mapas para o estudo das ciências geográfico-naturais; iv) caixa métrica (coleções de sólidos e figuras geométricas; de peso e medidas) v) máquinas de costura; vi) alfaia agrícola.

cadernos auxiliares) utilizados nas escolas de ensino oficial, oficializado e particular que deviam ser aprovados ao nível do Ministério, sob parecer do Gabinete de Estudos da Direcção Geral da Educação. Só em caso de escassez desses recursos na província é que o chefe dos Serviços Provinciais de Educação, com base no parecer favorável da Inspeção do Ensino, podia, excepcionalmente autorizar outros.

De entre os materiais didácticos exigidos aos alunos, o caderno diário – que devia permanecer na escola – era considerado peça fundamental do processo escolar do aluno. Por isso tinha que obedecer a um modelo aprovado por despacho do chefe de Repartição Provincial dos Serviços de Educação, com base na proposta da Inspeção do Ensino Primário. O caderno diário reunia todos os trabalhos escritos dos alunos, incluindo as provas de passagem (Decreto-Lei n.º 47 743, de 2 de Junho de 1967).

Pessoal docente

O pessoal docente compreendia, segundo o regulamento, as seguintes categorias: *Professores do Ensino Primário Elementar do Quadro, Professores de Posto Escolar, Monitores Escolares e Monitores de Postos Escolares Militares.*

Os *Professores do Ensino Primário Elementar do Quadro* eram diplomados nas escolas de Magistério Primário. Porém, para professores do ensino primário elementar, de nomeação eventual, podiam também concorrer candidatos maiores de 18 anos, habilitados com o 2º ciclo dos liceus ou equivalente (5º ano). Os professores eventuais venciam uma gratificação acumulável com qualquer outro vencimento ou pensão, correspondente à letra O, igual ao vencimento dos mesmos agentes docentes da mesma categoria.

Os *Professores de Posto Escolar* eram diplomados pelas Escolas de Habilitação de Professores do Posto Escolar. Faziam parte do quadro privativo da província e o seu provimento era por contrato. Podiam candidatar-se a nomeação eventual, nesta categoria, os indivíduos maiores de 18 anos, diplomados pelas escolas de habilitação de professores do posto escolar e os indivíduos habilitados com, pelo menos, o ciclo preparatório do ensino secundário (2º ano). Para o ingresso no quadro de Professores do Posto Escolar podiam apresentar-se aos concursos de provas públicas (que constavam de provas escritas de língua portuguesa e de legislação e escrituração escolares, provas de didáctica prática,

provas orais) os seguintes candidatos: i) habilitados com o ciclo preparatório do ensino secundário¹⁶⁴ ou equivalente, com idoneidade moral e cívica confirmada pela Prefeitura Apostólica da Guiné; ii) os monitores escolares com dez anos de serviço e boa qualificação; iii) os regentes escolares habilitados para regência de postos escolares, com pelo menos três anos de serviço e boa qualificação.

Quadro nº12 -Pessoal docente

Nível de ensino	Habilitações	Categorias		
Professor do Ensino Primário Elementar.	Diploma Mag. Primário	Letra O, primeiros 10 anos	Letra N, 10-20 anos	Letra M, + 20 anos
Prof. Eventual do Ensino Primário Elementar	Diploma Mag. Primário	Letra O, acumulável com qualquer outro vencimento ou pensão.		
	5º ano Liceus			
Prof. Posto Escolar	Diploma de Escola. Habilitação dos Professores de Posto Escolar (Dipl. E. H. P. P. E.).	Letra V, primeiros 10 anos	Letra U, 10-20 anos	Letra T + 20 anos
Prof. Posto Escolar Eventual	Dipl. E. H. P. P. E.	Letra V, independentemente dos anos de serviço		
	Ciclo Prep.(2ºano)			
	Regentes Escolares			
Monitores Escolares	4ª classe Reconhecimento de aptidão.	salário mensal correspondente à Letra X, nos termos do Diploma Legislativo nº 1820, de 29 de Dezembro de 1964.		
Monitores de Postos Escolares Militares		Gratificações mensais fixadas em três escalões, abonadas durante os meses de Outubro a Junho.		

Fonte: Organizado segundo Diploma Legislativo n.º 1912-A, de 1970.

Monitores escolares. Para essa categoria eram nomeados por assalariamento indivíduos, de ambos os sexos, reconhecidos aptos para o exercício eventual do ensino primário elementar nos meios rurais. Os monitores escolares destinavam-se exclusivamente aos postos escolares rurais, onde só recebiam a regência de turmas ou classes quando e enquanto não existissem professores de posto escolar diplomados. Representavam, na verdade, a grande maioria dos docentes. Tinham na sua maioria a 4ª classe como habilitações.

Monitores de Postos Escolares Militares. Essa categoria foi instituída na sequência da permissão dada aos elementos das Forças Armadas da Guiné para colaborarem com o

¹⁶⁴ Os novos programas para as escolas de habilitação de professores de posto, baseados nos do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário foram aprovados pela Portaria nº. 470/70, de 3 de Outubro).

peçoal docente das escolas e dos postos escolares na promoção cultural das populações locais (art. 2, do Decreto n.é 36/70, de 27 de Janeiro).

Aperfeiamento do Peçoal Docente

As acções visando o aperfeiamento dos professores organizado na província eram da responsabilidade da Inspecco do Ensino Primário, que promovia cursos de formação, preparação e actualização. Para todo o peçoal em serviço eram organizados dois tipos de acções (art.352):

Cursos intensivos para monitores escolares

Os cursos eram anualmente organizados e regulamentados pela Inspecco do Ensino Primário, sendo instalados e administrados pela Secção do Ensino Infantil da Repartição Provincial dos Serviços de Educação. A preparação dos monitores era feita em três cursos anuais, realizados durante as férias, estruturados em três níveis:

1 ano para os admitidos pela primeira vez. O conteúdo visava o aprendizado prático da didáctica das lições fundamentais da pr-primária e integração dos monitores no ambiente escolar e social das populações rurais.

2 ano para os candidatos aprovados no primeiro curso. Neste nível a formação privilegiava o conhecimento da didáctica prática das matérias da 1 classe, em face dos programas aprovados e dos livros adoptado; o aperfeiamento e consciencialização do monitor para o cumprimento dos seus deveres profissionais e sócio-políticos.

3 ano para os monitores aprovados no 2 ano. O objectivo era preparar os candidatos para a leccionação da 2 classe, e acidentalmente da 3 classe, com conhecimento e respeito pelos princípios pedagógico-dicticos mais elementares.

Os cursos, em regime intensivo, tinham a duração de 35 dias, com uma carga horária diária de 7 horas, divididas pelos períodos de manhã e tarde. O programa desenvolvia-se em torno de três eixos fundamentais: 1) *Preparação didáctica e profissional*, por meio de aulas de prática pedagógica e aulas teóricas baseadas nos conteúdos dos programas do ensino primário, versando sobre conteúdos como princípios

pedagógicos e didácticos, normas de legislação escolar e do funcionalismo público; 2) *Formação cívica e sócio-política*, com aulas de formação social e cívica, aulas de portugalidade, formação rural para rapazes e feminina para as raparigas, noções de higiene e saúde pública e actividades de Mocidade Portuguesa; 3) *Cultura Geral*, incidindo sobre a língua portuguesa e sobre treino social e integração no ambiente de trabalho.

Não tinham acesso aos cursos e nem direito à revalidação do contrato de assalariamento, os monitores considerados inadequados para o ensino pela Inspeção do Ensino Primário e os que tivessem reprovados duas vezes no mesmo ano do curso.

Cursos de formação, preparação e de actualização dos docentes do ensino primário

Durante as férias, entre períodos e nas férias entre anos escolares, funcionavam também cursos destinados à formação, preparação e de actualização dos docentes do ensino primário. Eram cursos organizados também pela Inspeção do Ensino Primário e a sua frequência era obrigatória para os docentes designados pela Inspeção do Ensino Primário. Para além dos conteúdos definidos, os professores podiam apresentar trabalhos originais que eram incluídos. A ocasião era também aproveitada pela Inspeção para convidar outras instituições idóneas a ministrarem cursos de interesse (Despacho do Secretário Geral de 31 de Dezembro de 1968)¹⁶⁵.

Estas acções tinham um grande impacto na qualificação anual dos professores, baseada em informações prestadas pelos directores dos estabelecimentos de ensino, pela Secção do Ensino Infantil e Primário e pela Inspeção do Ensino Primário (art.362). As notas eram expressas em Suficiente e Deficiente¹⁶⁶.

Escolas de formação de professores

¹⁶⁵ Publicado pela da Repartição Provincial dos Serviços de Educação, de 3 de Janeiro de 1969. Boletim Oficial da Guiné Portuguesa nº 40, de 28 de Janeiro de 1969.

¹⁶⁶ Duas qualificações de *Deficiente* seguidas ou três interpolados eram suficientes para processo disciplinar. Uma vez atribuídas, as qualificações eram remetidas pela Inspeção à Repartição dos Serviços de Educação, onde existiam registos biográficos actualizados de todos os professores do ensino primário elementar, independentemente da sua forma de provimento (art.370º).

Em termos de instituições para a formação de professores, até a data da independência, a Província da Guiné contava apenas com duas que foram surgindo espaçadamente. Eram elas: a Escolas de Magistério Primário; b) a Escola de Habilitação dos Professores do Posto.

A *Escola de Magistério Primário* foi criada, em Bissau, em 1972, já nas vésperas da independência. Teve dificuldades em conseguir alunos devido ao carácter selectivo do ensino secundário (Dec.182/72).

A *Escola de Habilitação dos Professores do Posto*, criada pelo Decreto-Lei 45 908, de 10 de Setembro de 1964 que se tornou uma realidade na Guiné, sob a designação de Escola de Habilitação de Professores do Posto da Guiné, apenas em 13 Fevereiro de 1967, ano de início do seu funcionamento, em Bolama¹⁶⁷.

Se se recordar das barreiras que eram impostas no acesso ao ensino secundário e, em consequência disso, do número sempre reduzido de alunos que acedia a esse nível, facilmente se poderá concluir que haveria poucos candidatos guineenses para Professores do Ensino Primário Elementar. Os poucos professores que tinham essa categoria eram portugueses e apenas uma minoria era diplomada. Os Professores de Posto Escolar também não podiam ser numerosos, uma vez que os primeiros trinta só foram formados em 1971. Portanto, os candidatos mais numerosos eram indubitavelmente os habilitados com o 2º ano do ensino preparatório e os habilitados com a 4ª classe que constituíam o grosso da categoria de monitores escolares. Na realidade, como se verá mais adiante o corpo docente em 1974 era constituído na sua maioria por monitores.

Para além do pessoal docente, ao nível das escolas primárias elementares, existia ainda a categoria do pessoal menor, integrada essencialmente por pessoas analfabetas. Esse pessoal prestava serviços na administração escolar geralmente relacionados com limpeza das salas de aula e demais dependências dos estabelecimentos do ensino, policiamento dos edifícios e prestação de serviços nas cantinas escolares.

¹⁶⁷ Dos 30 alunos do primeiro curso, apenas 16 dos 24 presentes aos exames finais, foram considerados aptos para professores do posto escolar, os quais viriam a receber os seus diplomas pela mão do General António de Spínola, então Governador da Província, numa cerimónia por ele presidida, organizada em Bolama, em Julho de 1970.

Inspecção/Avaliação

A Inspecção do Ensino Primário era uma estrutura importante em todo o processo de organização, funcionamento e avaliação do ensino primário. Era da exclusiva responsabilidade da Inspecção do Ensino Primário a orientação didáctica de todas as actividades escolares. Ao inspector competia a formação geral, a coordenação e orientação do trabalho inspectivo bem como a direcção didactico-pedagógica da Escola de Habilitação de Professores de Posto Escolar¹⁶⁸. Só à inspecção correspondia avaliar o rendimento escolar, um objectivo que cumpria através de visitas de inspecção, no mínimo, em cada período escolar, de visitas periódicas e ocasionais, realizadas ao longo do ano, de provas de passagem de classe e de provas de exame¹⁶⁹. Essa responsabilidade avaliativa estendia-se aos alunos dos cursos vespertinos e nocturnos. Visando manter os professores actualizados, os Serviços de Inspecção emitiam mensalmente um boletim com informações sobre os melhores métodos de processo de ensino (Portaria n.º 24 044, de 25 de Abril de 1969).

O Regulamento de 1971 marcou uma nova era na organização do ensino primário na província da Guiné. Levantou aparentemente a discriminação entre civilizados e indígenas, porém não resolveu a discrepância entre os centros urbanos e rurais, nem a discriminação entre escolas primárias, específicas dos centros urbanos e os postos escolares, próprios das zonas rurais; entre professores primários de um lado e professores do posto e monitores do outro. Estes aspectos foram, pelo contrário, agravados.

Quanto ao acesso às classes do ensino primário, uma minoria de alunos que frequentava as poucas escolas primárias dos centros urbanos tinha acesso a todas as classes do ensino primário elementar (1ª à 4ª classe), enquanto que a maioria das crianças que frequentava os postos escolares só podia aceder às três primeiras classes e à classe pré-primária. Este facto penalizava as crianças das zonas rurais que eram obrigadas a ter como

¹⁶⁸ Exceptuavam-se o ensino da moral e religião, da responsabilidade e competência exclusiva das autoridades eclesiásticas, e os ensinamentos da educação física e canto coral, orientados e inspeccionados pela Mocidade Portuguesa, e a Mocidade Portuguesa Feminina.

¹⁶⁹ Decreto-Lei n.º 46 477, de 20 de Junho de 1965 e o artigo 3º do Decreto-Lei n.º 42 994, de 28 de Maio de 1960, introduzido pela Portaria n.º 20 380, de 19 de Fevereiro de 1964.

limite de escolaridade a 3ª classe, em caso de não poderem frequentar escolas fora das suas localidades de residência. Aliás, a matrícula em escolas fora da zona da residência carecia de autorização do Chefe da Repartição Provincial dos Serviços da Educação e tinha que ser fundamentada em razões de natureza familiar e outras bem fundamentadas (artº. 58º).

Um outro privilégio exclusivo das escolas primárias era o de poderem ter secções infantis destinadas a crianças dos 3 aos 5 anos, um privilégio que agravava ainda mais a discriminação entre as crianças da cidade e as do campo.

Quanto a docentes, nas escolas primárias, ao nível das cidades, leccionavam geralmente professores primários portugueses (diplomados ou não). Nos postos escolares, ao nível rural, leccionavam os professores locais, os professores militares e os monitores, na maioria dos casos, contrariamente ao estipulado no regulamento, designadamente no seu artigo 266º. Esta situação era natural, uma vez que os professores do posto só começaram a existir em 1970.

A discriminação estendia-se às infra-estruturas. Segundo o Art.º 19º do Regulamento, as escolas do ensino primário deviam funcionar em edifícios especificamente construídos para tal e, só em casos de impossibilidade, em edifícios adaptados, porém reunindo todas as condições higiénicas e pedagógicas. Deviam possuir salas suficientes, instalações sanitárias e residência para o director, sem comunicação interior para o edifício escolar. Os postos escolares podiam funcionar em edifícios adaptados, ou simplesmente alugados.

Estas discriminações e discrepâncias, empoladas pelo Regulamento em termos de acesso aos anos de escolaridade, de qualidade e quantidade das infra-estruturas e sua distribuição pelas zonas urbanas e rurais, aliadas à baixa qualificação dos professores tanto nas zonas urbanas como nas rurais, que não foram ultrapassadas com a independência, explicam grandemente as assimetrias que hoje caracterizam o sistema educativo guineense.

Reconhecem-se em toda a organização do ensino colonial os traços característicos de um *modelo burocrático* como o que foi proposto por Max Weber, e que Jorge Costa caracteriza com a imagem organizacional de escola como burocracia (Costa, 1996): i) tudo era escrito, registado e regulamentado; ii) existia um número exagerado de formulários

(mais de 24 nas escolas para além de livros); iii) as tarefas eram minuciosamente distribuídas, as funções bem delineadas e controladas; iv) existia uma hierarquia escrupulosamente respeitada; v) existiam padrões de actuação bem definidos; vi) as promoções eram efectuadas tendo como base a competência de mérito; vii) havia uma administração especializada; (viii) os níveis da hierarquia organizacional eram ocupados por profissionais rigorosamente seleccionados. O sistema educativo apesar de incompleto e de altamente selectivo era contudo baseado numa certa lógica – a lógica colonial. Mas, todo ele era coerente e funcionava como um todo orientado para objectivos claramente definidos.

As características gerais da administração da província tinham, como era óbvio, reflexos directos sobre a Administração da Educação cujas funções básicas estavam presentes e eram bem definidas: i) um planeamento das acções com base em dados sistematicamente recolhidos e actualizados, numa tarefa partilhada por várias instituições (administrativas, civis e militares), mas dirigidas e coordenadas pela direcção das escolas; ii) uma organização rigorosa, definida até aos últimos pormenores; iii) uma direcção centralizada, autoritária e altamente hierarquizada e baseada na chefia com recurso frequente a medidas de coacção e imposição; iv) uma coordenação a todos os níveis, embora centralizada; v) um controlo rigoroso exercido sistematicamente por uma inspecção mais punitiva do que educativa, assente em modelos construídos a partir de regulamentos, normas e procedimentos. Havia, portanto, uma administração talhada à dimensão das políticas e dos objectivos fixados.

Apesar de medidas extremamente rigorosas e autoritárias e do carácter eminentemente burocrático da administração educativa colonial, um princípio estava sempre presente: o cuidado de não deixar nada ao acaso. Aliás, este é um dos aspectos que sempre fez parte das exigências das administrações modernas. Sem organização, sem normas de funcionamento, sem definição e distribuição clara das tarefas, sem uma preparação adequada e sem controlo, nenhuma organização, modesta ou gigantesca, pode sobreviver. Esta afirmação encontrará argumentos bem fortes e elucidativos, ao longo dos capítulos que se seguirão, relacionados com a situação após a independência, cuja tónica era a rejeição de tudo quanto pertencesse à era colonial (quando existia muito coisa que podia ser aproveitada) e a definição de tudo por oposição ao sistema educativo colonial,

sem preocupação de promoção de uma identidade própria. A atitude era, aliás, diametralmente oposta aos princípios defendidos por de Amílcar Cabral, que se resumem na sua máxima:

“Aprender da vida, aprender dos outros, aprender dos livros, aprender da experiência dos outros. Nunca parar de aprender” (Amílcar Cabral).

6. Educação nas áreas libertadas entre 1965 e 1974

Em simultâneo com as tentativas de reforma da administração colonial em matéria de incremento do ensino, surgia uma nova organização da educação e ensino nas zonas que se encontravam fora do domínio político-administrativo português, controladas pelo PAIGC, conhecidas por Zonas Libertadas. Eram aí lançadas as bases de um novo sistema de educação e formação orientado fundamentalmente para as necessidades de organização da população para a luta contra o colonialismo e para os ideais da nova sociedade emergente. As ideias de força foram lançadas durante o Congresso de Cassacá realizado em Fevereiro de 1964 numa localidade do sul do país com o mesmo nome.

Perante uma população essencialmente camponesa, o sistema de educação e formação tinha necessariamente que se adaptar a essa realidade e aproveitar os valores positivos da sua tradição, nomeadamente as suas práticas de produção e os seus meios de expressão cultural. A escola nascida no seio da população camponesa ministrava um conteúdo impregnado na sua realidade sociocultural, enriquecido com conhecimentos da ciência e da técnica modernas adaptáveis às condições existentes e a sua acção pedagógica orientava-se necessariamente para a luta e para a subsistência da população.

Em simultâneo com as escolas abertas, integradas na comunidade, desenvolviam-se também algumas experiências em torno de projectos denominados “escolas auto-geridas” visando desenvolver a ligação da escola com o trabalho produtivo. Eram firmes os propósitos e a determinação em implantar uma rede escolar capaz de garantir o ensino básico a todos.

Inicialmente, as crianças eram educadas em Conakry¹⁷⁰. A pouco e pouco e a partir de 1963/64, a rede das escolas das zonas libertadas começava a desenvolver-se na base de um plano pré-concebido que devia evoluir à medida que os avanços da luta e as condições materiais e financeiras o permitissem. Em 1965 era inaugurada, em Conakry, uma escola-internato para filhos de guerrilheiros.

¹⁷⁰ Na República vizinha da Guiné-Conacry (limite sul da Guiné) havia um regime revolucionário liderado pelo seu primeiro Presidente Sékou Touré. Guiné-Conacry representou sempre uma retaguarda segura para o PAIGC que ali tinha também o seu Secretariado. Ao norte, a República do Senegal tinha como Presidente Leopoldo S. Senghor que era mais conservador e pró-ocidental.

A educação e a saúde foram frentes que nunca pararam de progredir em paralelo com a luta. Esse propósito era claro nas palavras de Amílcar Cabral:

“Tempos que melhorar cada dia no nosso ensino, os nossos internatos, a nossa Escola-Piloto. Isso também é a consolidação das nossas áreas libertadas; Embora a nossa Escola-Piloto esteja fora, faz parte das nossas áreas libertadas, porque recebe os melhores alunos das nossas escolas das áreas libertadas, está integrada no nosso sistema de ensino das áreas libertadas, e está fora porque aí temos melhores condições para podermos fazer nela aquele trabalho que queremos fazer nesta fase da nossa luta” (Amílcar Cabral, 1976:187).

6. 1. Tipologia das escolas das Zonas Libertadas

O sistema escolar do PAIGC evoluiu para instituições cada vez mais organizadas, não obstante a intensificação da luta armada. Nos anos que precederam a independência nas áreas libertadas podiam-se identificar as seguintes instituições:

a) Escolas Rurais

Em 1965 o plano do desenvolvimento da educação era reforçado com directivas gerais, cujos conteúdos eram bem claros e firmes, como se depreende das palavras de Amílcar Cabral, transcritas por Davidson (1975:153-155):

“Criar e difundir a educação em todas as regiões libertadas. Escolham jovens entre os 14 e 20 anos, de entre os que completaram pelo menos a 4ª classe para os mandar prosseguir a sua educação. Oponham-se, sem violência, a todos os costumes preconceituosos, a todos os aspectos negativos das crenças e tradições do nosso povo.... Obriguem todos os membros responsáveis e dedicados do nosso partido a trabalhar diariamente no aperfeiçoamento da sua formação cultural [...]”

Estas palavras de ordem desafiavam a todos, incluindo os membros responsáveis do Partido, no sentido de se educarem e de educarem as outras pessoas, a população em geral, para o combate à ignorância. A exortação era também no sentido de aprender na vida, de aprender com a experiência dos outros e de aprender durante toda a vida, de uma educação permanente. Os efeitos destas palavras de mobilização para o ensino, para a educação, não se fizeram esperar. Dois anos depois, em 1967, já o PAIGC, contava com 470 elementos em vários países da Europa a frequentar cursos superiores, sendo a grande maioria em

curiosos técnicos¹⁷¹ em domínios da electricidade, mecânica e enfermagem (Davidson; 1975: 107).

Em termos de escolas rurais registou-se um crescimento normal dos efectivos e da rede escolar até o ano lectivo 1966-1967, altura em que o sistema contava com 14.386 alunos, 220 professores e 159 escolas, como se pode verificar no Quadro nº 13.

No ano seguinte, 1967-1968, o número de alunos tinha sofrido uma importante redução para 9.384, devido, fundamentalmente, ao facto de terem sido escolhidos alguns para cursos no exterior e outros para integrarem os diferentes ramos das Forças Armadas (Marinha, Força Aérea e outras funções militares) segundo exigências da evolução da luta armada. A redução deveu-se também à aplicação de algumas medidas restritivas visando estabilizar os efectivos, melhorar a qualidade do ensino e impor um certo realismo após os momentos de entusiasmo e de euforia próprios do início de qualquer novo projecto. Foram, aliás, essas medidas que possibilitaram o aumento do número de professores para 284 nesse mesmo ano e a redução do número excessivo de 64 alunos/professor, em 1966/67.

Quadro nº 13 Alunos e Professores nas Áreas Libertadas 1965-1972

	1965-66	1966-67	1967-68	1968-69	1969-70	1970-71	1971-72
Total alunos	13 361	14 386	9 384	8 130	8 559	8 574	14 531
Rapazes	9 821	10 865	6 737	5 907	6 232	6 419	10 898
Raparigas	3 540	3 521	2 647	2 223	2 327	2 155	3 633
Professores	191	220	284	243	248	251	258
Escolas	127	159	158	134	149	157	164
% Raparigas	26	24	28	27	27	25	25
Média alunos/escola	105	90	59	61	57	55	89
Racio Prof/Aluno	70	65	33	33	35	34	56

Fonte: Rudebeck (1982) *in* Jean-Pierre Lepri (1989: 151)

Paralelamente à organização e expansão do ensino, eram também organizados e implantados os serviços de saúde. Em 1967, o PAIGC já contava com cerca de cinquenta enfermeiras, 6 hospitais de campo, 120 clínicas e vinte e três equipas médicas móveis. Tal como acontecia com a educação, construía-se na República da Guiné-Conacry, um hospital para os casos ortopédicos mais graves (Davidson, 1975:154).

¹⁷¹ Esta lógica na formação de quadros foi completamente invertida depois da independência. Como se verá, a tónica viria a ser posta na formação de quadros superiores.

b) Internatos e Semi-Internatos

As medidas de generalização das duas primeiras classes do ensino básico levaram, em 1965, à criação de internatos destinados aos órfãos de guerra, e de semi-internatos que eram centros escolares que permitiam a permanência dos alunos durante a semana, regressando a casa aos fins-de-semana para poderem trabalhar com os pais nos campos. As crianças vinham para os semi-internatos munidas dos alimentos necessários. Os internatos, instalados nas zonas libertadas, eram também frequentados pelos melhores alunos das escolas.

Princípios de auto-gestão

Tanto as escolas como os internatos eram instituições auto-geridas, numa combinação de ensino e trabalho que tinham que produzir alimento tanto para os alunos, como para os combatentes. O trabalho tinha nesse contexto também um conteúdo pedagógico e político para evitar que os alunos subestimassem ou mesmo abandonassem o trabalho de campo. As afirmações de Amílcar Cabral a esse respeito eram bem eloquentes:

“Uma das desgraças da África, hoje em dia, é a seguinte: quem faz o segundo grau, já não quer pegar no arado ou na enxada para lavrar a terra. Nós na nossa terra, mesmo que levemos o nosso povo até ao sétimo ano do liceu, tem que pegar em enxada e no arado, hoje, amanhã em tractores também, para lavrarem a nossa terra como deve ser” (Cabral, 1978:186)

A abertura das escolas e internatos obedecia a alguns requisitos prévios que deviam ser rigorosamente cumpridos:

- a. A manutenção tinha que ser garantida à partida;
- b. A segurança tinha que ser bem apertada para evitar que os alunos fossem atingidos. Havia que evitar que se repetisse a tragédia de 1969, em que um bombardeamento havia ceifado a vida de dezenas de jovens reunidos em sessão de trabalho (Lepri, 1989:152-153). Para ser efectiva essa segurança e tendo em conta que as crianças eram obrigadas a percorrer longas distâncias por meios próprios, só eram admitidas as que tivessem dez anos ou mais. As escolas (“barracas”) eram implantadas no exterior das comunidades, escondidas nas matas. As crianças que as frequentavam tinham que deixar as suas tabancas logo às cinco, seis da manhã, munidas dos

alimentos necessários para todo o dia. O regresso era à noitinha e, por vezes até, dias depois, se assim o exigissem as medidas de segurança. Para proteger as crianças, os professores cavavam abrigos ao pé da escola. Os professores eram responsáveis pelas crianças desde a sua partida da tabanca até ao seu regresso e tinham que reportar aos seus dirigentes tudo o que se passava nas escolas (Belanger, 1977, citado por Lepri, 1989:153).

- c. Um outro pré-requisito era a garantia da subsistência dos alunos pela população local ou pelas próprias escolas. A actividade produtiva a desenvolver pelos internatos ou pela população local devia garantir essas condições.
- d. Da parte do Partido, era assegurado às crianças o vestuário, equipamento para ginástica, manuais, materiais para o aluno e para o internato.

Os critérios para abertura e manutenção dos internatos em funcionamento eram bem explícitos nas palavras de Amílcar Cabral:

“O internato que não é capaz de ter a sua comida, fecha. Porque nas condições da nossa luta, da nossa terra, não podemos pretender mandar comida para os internatos, de fora da nossa terra. Isso é impossível. O internato deve ser sustentado, ou pelo nosso povo dentro da nossa terra, que dá comida para os filhos, ou pelo próprio internato que lavra arroz e outros produtos, para ter a sua comida, para guardar, para comer como deve ser” (Cabral, 1978:186).

Realismo e pragmatismo

Todo o processo educativo era conduzido com base em políticas e práticas realistas e pragmáticas. A abertura das escolas, bem como o seu funcionamento, assentavam em princípios bem firmes e claros, como se pode inferir nas palavras do Líder da Resistência:

“... Mas aumentar as nossas escolas não chega para melhorar o nosso ensino, às vezes até pode prejudicar, porque se aumentarmos muito as escolas, depois não temos material suficiente para dar aos alunos, não temos bons professores para fazer os alunos aprender de facto. É melhor ter um certo número de escolas, mesmo poucas, garantindo um bom ensino aos nossos alunos, em todos os níveis que for preciso. E, a pouco e pouco então, à medida que o Partido vai tendo meios, podemos aumentar o número de escolas, sobretudo meios humanos, quer dizer, professores bons. Porque ter professores para não ensinarem nada, só para passar o tempo, isso não vale a pena. Temos que fazer as nossas escolas cumprirem o dever que o Partido lhes deu - ensino mas também trabalho. Trabalho para manterem a escola como deve ser, trabalho de produzir na agricultura para o alimento dos alunos e dos nossos combatentes, para exercício dos nossos alunos, para ninguém pensar que ir à escola quer dizer não lavar mais” (Cabral, 1978:186).

Estes princípios e orientações não carecem de comentários. Eram na realidade bem claros e podiam ser aplicados em todos os empreendimentos educativos ao nível não só das Zonas Libertadas, como mais tarde, em todo o território nacional. A questão básica era ter sempre presente, desde o início, a relação de equilíbrio entre a quantidade e a qualidade na montagem e expansão da rede escolar, as realidades concretas do país, e as suas reais possibilidades em termos de recursos materiais e sobretudo humanos. Estes princípios como se verá, nunca viriam a ser tomados em consideração depois da independência, em todas as tentativas de reformas.

c) Escola -Piloto

A Escola-Piloto, instalada na República da Guiné-Conakry, com apoio da Jugoslávia, inaugurada em Março de 1965, destinava-se aos filhos dos guerrilheiros¹⁷². A escola já contava em 1967 com 87 alunos. A Escola-Piloto transformou-se, mais tarde, numa espécie de instituto politécnico cujos objectivos, em termos escolarização e formação, iam para além do ensino básico. Efectivamente, formava quadros políticos, organizava cursos para formação de professores, elaborava manuais e suportes didácticos em geral, coordenava as escolas e os internatos. Amílcar Cabral definia assim o peso dessa instituição no sistema de ensino das zonas libertadas:

“A nossa Escola-Piloto que é um dos elementos essenciais do nosso ensino, que está a abrir caminho para preparar quadros, para servirem amanhã o futuro da nossa luta, quadros que podem ser tanto militares como políticos, tanto electricistas como operários de qualquer ramo, como doutores e engenheiros ou enfermeiros ou radistas ou outra especialidade qualquer (que ninguém pense que ir para a Escola-Piloto que dizer que vai ser só engenheiro porque engana-se). Mas na Escola Piloto temos que ser mais exigentes.” (Cabral, 1978:187).

O acesso e a permanência na Escola-Piloto eram efectivamente reservados aos melhores alunos. No primeiro ano do seu funcionamento ficaram os alunos que tinham obtido uma classificação suficiente no aproveitamento. Porém, no ano seguinte, previa-se que ficassem ou que fossem admitidos os que tivessem uma classificação de bom. Para os rapazes, a habilitação mínima de ingresso era a 4ª classe e a idade máxima de quinze anos.

¹⁷² Em Agosto do mesmo ano, as regiões libertadas eram visitadas pela primeira missão militar da OUA. O ano foi ainda marcado pela Segunda Conferência da CONCP (Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas), em Dar-es-Salam. A Conferência tinha sido criada, em 18 de Abril de 1961, em Casablanca (A. Cabral, 1978:17).

Para as raparigas, tendo em conta o perigo de serem dadas em casamento, havia uma discriminação positiva que permitia que fossem recebidas com a 3ª classe, tendo como limite máximo a idade de dezasseis anos.

Para Amílcar Cabral, a Escola-Piloto era a elite:

“... A nossa Escola-Piloto é para a elite dos nossos alunos, quer dizer, para os melhores de todos os alunos. Porquê? Porque a nossa terra tem muitos meninos jovens, rapazes e raparigas, que querem vir para a Escola-Piloto para aprender. Não podemos permitir que estejam na Escola-Piloto rapazes ou raparigas que não aprendem nada, que passam anos reprovando, guardando lugar, tirando o lugar a outros que querem e têm capacidade dentro da nossa terra. Não podemos permitir isso” (Cabral, 1978:187).

Amílcar Cabral tinha também uma grande preocupação pelas escolas e pelo funcionamento do ensino em geral. Durante muitos anos tinha por hábito visitar diariamente as escolas e observar as crianças a jogar com as quais conversava e brincava demoradamente (Rosika e Darcy, 1978:17).

d) Centro de instrução política e militar

O centro representava um outro tipo de instituição, criada durante a luta, com o objectivo de formar quadros políticos e militares. As suas tarefas consistiam basicamente na organização e promoção de cursos para formação política; instrução militar e alfabetização. Com apoio de três dezenas de professores, o centro acolheu, em 1972, cerca de duzentos jovens e adultos para formação, durante meses.

Todas as instituições eram apoiadas por bibliotecas criadas, desde 1964, nas zonas libertadas e por órgãos de informação e comunicação. Destes se destacavam: o Jornal *O Blufu*, criado em 1965, pela organização de pioneiros, com quatro números por ano; o jornal *Libertação*, mais virado para os militares, a Rádio *Libertação*¹⁷³, inaugurada a 16 de Julho de 1967 (Lopes, 1987: 278). Esta situação denotava uma grande preocupação pela informação e comunicação, aliás um meio indispensável ao avanço da luta.

¹⁷³ Em 1965, existia na “Guiné Portuguesa”, um único jornal diário, “O ARAUTO”, propriedade da Paróquia Missionária de Bolama, criado em 1943. O seu último número foi publicado em 10 de Abril de 1968. Existia também uma única estação de rádio, instalada em Bissau que mal cobria as regiões vizinhas. A rádio *Libertação* teve um grande impacto no avanço da luta, quer armada ao nível interno, quer política e diplomática no plano externo.

6.2. Coordenação geral da Educação

De entre as instituições criadas durante a luta, duas assumiam um papel importante na coordenação geral da educação: o Instituto de Amizade (IA) e a Escola Piloto.

O Instituto de Amizade, criado durante o Congresso de Cassacá, assumia a coordenação de todas as instituições educativas. Em 1970, coordenava um total de oito internatos por ele criados. Foi da responsabilidade e iniciativa do Instituto de Amizade a elaboração das estratégias das escolas das zonas libertadas integradas no seu meio ambiente e na luta armada.

Ao IA coube igualmente a responsabilidade pelos programas de formação de quadros médios e superiores, aproveitando as oportunidades oferecidas, para o efeito, por “países amigos”, designadamente, Cuba, URSS, Polónia, Checoslováquia, Jugoslávia, China, Alemanha Democrática, Roménia, Argélia e outros. Graças a esse programa, foram formados durante a luta armada um total de 436 quadros: 47 quadros superiores; 64 quadros médios; 325 técnico-profissionais. No ano de 1973, estavam no exterior, em formação, ao abrigo deste programa, cerca de 600 jovens bolseiros que frequentavam cursos, nos mais variados domínios (Pereira, 1977:114). Porém, tanto quanto se conhece, essa política de formação de quadros era destituída de qualquer plano prévio. Assentava fundamentalmente em dois elementos: i) na teoria de investimento nos recursos humanos, na convicção de que um investimento nesse domínio poderia trazer grandes benefícios ao desenvolvimento do país; ii) no aproveitamento das oportunidades oferecidas pelos países. Portanto, os cursos frequentados eram os que eram garantidos e não os que seriam necessários para o desenvolvimento do país¹⁷⁴. Exceptuavam-se os cursos frequentados pelos militares.

A Escola Piloto, para além das suas funções como uma escola de elite, funcionava também como um centro de formação de recursos tanto humanos como materiais. Tinha a tarefa de formar os quadros em geral; animar a rede escolar, elaborar suportes educativos, rever políticas; superar¹⁷⁵ os professores. Assumiu durante a luta um papel de relevo na

¹⁷⁴ Essa política de formação de quadros seria seguida depois da independência. As suas consequências viriam a ser sentidas na década de oitenta com o regresso dos quadros formados, na sua maioria de nível superior e em áreas nem sempre prioritárias, dificultando o seu enquadramento.

¹⁷⁵ O termo “superar” tem o sentido de formar, capacitar, vencendo as barreiras impostas pelo baixo nível de escolaridade dos docentes. Com a independência nacional, o termo ficou consagrado na linguagem pedagógica guineense.

organização e administração da educação e na formação e superação anual de centenas de professores-combatentes. Foi no âmbito da Escola-Piloto que foram também elaborados os manuais escolares, mais tarde impressos com apoio do Governo Sueco (Lepri, 1979:154).

6.3. Programas e conteúdos do ensino

Os manuais publicados pelo PAIGC (o primeiro foi publicado em Dezembro de 1964, durante a luta) para as escolas e internatos apresentavam, nos primeiros anos, conteúdos organizados da forma como se apresenta no Quadro nº 14.

As disciplinas de Formação Política abordavam, logo na primeira classe, temas sobre a luta, a vida do Partido, o amor à terra, o hino nacional. Na segunda classe eram aprofundados os temas da 1ª e as crianças eram iniciadas nas grandes datas históricas relativas à fundação do Partido, ao massacre de Pindjiguiti de 1959, aos movimentos de libertação das colónias portuguesas, à importância da unidade entre os povos de Guiné e Cabo Verde. No terceiro ano eram estudados os estatutos e o programa do Partido, as realizações nos domínios da educação e sensibilização sobre a importância das organizações juvenis. No quarto ano eram aprofundadas as informações sobre a história, a geografia e a política africanas, contexto em que era situada a história da Guiné-Bissau, da época pré-colonial à luta da libertação. No quinto ano era aprofundada a história, estudada a estrutura social e étnica da Guiné-Bissau e Cabo Verde, aprofundados os estudos sobre o programa do partido; a cultura africana; as questões internacionais (Lepri, 1979:153-158).

Quadro nº 14 – Programa do ensino básico nas Zonas Libertadas

Classes	Disciplinas	Observações
1ª e 2ª	Língua Portuguesa, Matemática, Formação Militante; Educação Artística; Ginástica.	Os programas da 1ª e 2ª classes apresentavam as mesmas disciplinas.
3ª	Língua Portuguesa, Matemática, Formação Política; Educação Artística; Ginástica e Práticas Desportivas; Geografia, Autogestão, Autodisciplina; Arte Culinária Africana.	A Formação Militante é substituída pela Formação Política; à Ginástica são acrescentadas as práticas Desportivas são introduzidas novas disciplinas.
4ª	Língua Portuguesa, Matemática, Formação Política; Ginástica e Actividades Desportivas; Geografia, Autogestão, Autodisciplina; Costura; Introdução às Ciências Empíricas.	A Culinária é substituída por Costura e é introduzida uma nova disciplina: Ciências Empíricas.
5ª	Língua Portuguesa, História, Estrutura social e Étnica da Guiné-Bissau e Cabo Verde, Programa do Partido, Cultura Africana, Questões Internacionais.	
Da 1ª a 4ª classe, os alunos participavam na gestão das escolas e nas actividades produtivas.		

Fonte: Lepri, 1979:156-157.

Os conteúdos da educação política e da educação em geral eram orientados para o conhecimento da história, da cultura, dos valores dos povos, principalmente da África e da Guiné-Bissau, mas também as realidades que eram vividas no quotidiano da luta. A título de exemplo pode-se citar o manual “O Nosso Primeiro Livro de Leitura”, editado pelo Secretariado da Informação, Cultura e Formação de Quadros do Comité Central do PAIGC, de 1966, cujos conteúdos recordavam, vezes sem conta, a realidade da luta, com todos os seus ingredientes (armas, aviação, ataque, base, blindado, canhão, capitães, guerrilha, guerra, guerrilheiros, granada, jacto, mina, morteiro, munições, exército e outras). As situações no mato, a acção dos guerrilheiros eram imagens que trazia o manual e que muito contribuíam para manter viva nas crianças a realidade em que viviam e formar nelas uma atitude política crítica em relação ao que devia ser eliminado, mantido ou recriado. Era uma orientação que contrastava com a que era desenvolvida paralelamente nas escolas da administração colonial cuja função era afastar as crianças dos seus meios e da sua identidade e incutir nelas a realidade de uma sociedade virtual (idem). A língua de ensino adoptada era a portuguesa, na impossibilidade de utilização do crioulo, uma decisão que não deixou de suscitar algumas preocupações e inquietações no meio da população que a considerava um instrumento do colonialismo.

6.4. Um sistema escolar coerente e dinâmico

Não são muito abundantes os dados sobre a educação nas zonas libertadas e sobre os resultados que teriam sido alcançados na consolidação do sistema escolar nascente. Porém, os dados explanados denotam que, apesar da complexidade da situação criada pela luta da libertação e, conseqüentemente, por insuficiências de vária ordem, estava-se perante um processo de construção de um sistema coerente com o seu meio do ponto de vista da organização, de normas de funcionamento e de conteúdos programáticos. Era um sistema escolar mobilizador e educador ao mesmo tempo. Todos os elementos das comunidades - combatentes, camponeses e alunos – participam activamente no processo educativo, num esforço coordenado em prol de objectivos comuns - a vitória final sobre o colonialismo e sobre a ignorância e todos tinham uma noção exacta da importância do seu contributo pessoal.

Havia uma tentativa de valorização das línguas nacionais e esforços para a sua utilização no processo ensino-aprendizagem. As escolas promoviam valores sociais fundamentais, indispensáveis à sua sobrevivência e desenvolvimento, tais como a vida colectiva, a solidariedade, o trabalho produtivo, a participação nas tarefas comunitárias, o envolvimento da comunidade em todas as fases do processo educativo, desde a implantação das escolas, à sua manutenção e funcionamento.

Existia, por outro lado, uma perfeita articulação entre a luta e a escola, assegurada quer pelos alunos que contribuíam para uma série de necessidades da luta, quer pelos próprios *professores-combatentes*, responsáveis pela educação, segurança e desenvolvimento das crianças. Todo o sistema escolar cumpria a missão e as tarefas que lhe eram impostas pela organização do Partido e pela dinâmica da luta armada, sem perder de vista a dura realidade e os condicionalismos do seu meio ambiente. As soluções para os problemas do quotidiano das instituições escolares eram procuradas, em primeiro lugar, no meio ambiente da escola, com a participação dos alunos, das comunidades e dos combatentes e complementadas com o esforço do Partido e com os apoios vindos do exterior. Mas eram sobretudo os esforços endógenos que garantiam a criação, a sobrevivência, o funcionamento e a expansão das instituições escolares. Esses aspectos positivos e decisivos na organização e desenvolvimento do sistema educativo foram minados a partir de 1974, com políticas desajustadas que tornaram o país completamente dependente dos apoios externos.

Do lado do território controlado pela administração colonial, de 1940, marco do início de um ensino indígena confiado às Missões Católicas, por força da Concordata e do Acordo e do Estatuto Missionário, até 1974, data da independência total, o ensino passou por vários modelos de organização em consequência das políticas adoptadas, na sua maioria incoerentes, sobretudo depois dos anos sessenta, em que as mudanças, mais impulsionadas pelos acontecimentos externos do que pelas necessidades internas, eram ensaiadas sob o fundo de uma política colonial cujos objectivos eram mantidos de forma inalterável na sua essência. Nenhum desses modelos chegou a ser consolidado, pois nenhum contou com os recursos, a estabilidade, o tempo e a coerência que lhes eram indispensáveis.

CAPÍTULO VI

AS TÍMIDAS TENTATIVAS DE REFORMA DO PERÍODO 1974 – 1980

1. Contextos político, económico e social

Durante este período o país evoluiu sob um regime autocrático, centralizado, protagonizado por um partido único – o PAIGC – na sua qualidade de força dirigente da sociedade, “vanguarda e motor da luta pela independência”, por ela arquitectada e conduzida, e que levou a Guiné-Bissau à “libertação total”¹⁷⁶. O partido único era o detentor absoluto do controlo político e administrativo do país que se estendia ao poder político, à política, às acções do Estado e do governo e às relações entre essas instâncias e a sociedade civil e as organizações de massas¹⁷⁷, bem como aos órgãos de comunicação social – jornais e rádio – (Koudawo e Mendy, 1996: 29). A ideologia do Partido era na sua essência socialista e muito próxima do marxismo e do leninismo¹⁷⁸. Porém, em termos de actuação prática, as posições divergiam e a tendência dominante era de um pragmatismo cujos excessos conduziram a um afastamento cada vez maior dos princípios defendidos durante a luta pela libertação nacional.

Se, por um lado, os primeiros anos eram marcados por um esforço gigantesco do partido único no sentido de mobilizar e enquadrar as populações nas suas estruturas, registaram-se também, por outro lado, saneamentos, repressões, perseguições, detenções arbitrárias, expropriações e até fuzilamentos sumários tanto dos que ousaram assumir posições discordantes em relação a certos projectos políticos, como dos que tinham sido

¹⁷⁶ Apesar do processo de liberalização económica ter sido instalado a partir de 1983 e da transição política ter sido iniciada em 1991, consideramos que o período 1975-1980, apresentava algumas características muito específicas: i) o regime era mais fechado sobre si mesmo; ii) pairava um clima de desconfiança bem acentuado em relação aos que não eram quadros do partido; iii) foi um período marcado por um certo caos ao nível das instituições administrativas do país, do ponto de vista da sua organização e funcionamento. Esta situação geral tinha reflexos bem visíveis ao nível da Administração da Educação. Esse estado de coisas era devido fundamentalmente às limitadas experiências e à fraca formação técnica dos responsáveis políticos designados para os diversos lugares-chave, tanto ao nível central como e sobretudo, regional. O golpe de 1980, embora não tivesse proporcionado logo o fim do partido único, abriu uma nova fase na política nacional, proporcionou um clima menos fechado (uma aparente abertura) que embora instável e inconsistente, permitiu todavia caminhar para as transformações ocorridas ao longo dos anos oitenta e noventa.

¹⁷⁷ Eram representadas por instituições como União Nacional dos Trabalhadores da Guiné (UNTG); a União Democrática das Mulheres da Guiné-Bissau (UDEMU); a Juventude Africana Amílcar Cabral (JAAC) e os Pioneiros Abel Djassi.

¹⁷⁸ Princípios básico do Partido: democracia revolucionária, crítica e autocrítica, direcção colectiva e centralismo democrático (Koudawo e Mendy, 1996: 23).

rotulados de *colaboradores com o inimigo*¹⁷⁹. Respirava-se em todo o país, um clima de tensão, medo e insegurança (Koudawo e Mendy, 1996: 30). Foram sem dúvida, anos de desencanto em relação ao que era esperado de um Partido que havia conquistado grande prestígio internacional e “muitos amigos”.

Organização político-administrativa

A organização do poder político tinha sido iniciada em 1973 com a proclamação do Estado. Em termos constitucionais¹⁸⁰, a organização do poder político era garantida, ao nível central pelos seguintes órgãos: Assembleia Nacional Popular; Conselho de Estado; Conselho dos Comissários de Estado¹⁸¹; Poder Judicial. Ao nível local a organização do poder político era garantida pelos Comités de Estado de Região e de Sector. Ao Comissariado de Estado do Interior tinha cabido a responsabilidade de iniciar a instalação dos órgãos de administração local. Porém, em 1974, data da independência, o processo da instalação dos Comités estava ainda na sua fase incipiente e as ideias sobre a organização do poder a esse nível e mesmo ao nível central eram ainda frágeis.

Assim, após a independência total do país, não foi tão difícil instalar os órgãos centrais, mas foi complicado fazê-los funcionar. Este período de transição brusca da gestão de uma parcela de território, em situação de guerra, para a administração de um território em toda a sua complexidade e em condições de paz, de falta de quadros em número e em qualidade e de experiência administrativa foi marcado, de uma forma geral, por momentos de indefinição e de contradições, por um certo caos administrativo. Ao nível dos sectores, o poder foi inicialmente confiado aos Comités político-militares que foram sendo implantados à medida da retirada das tropas coloniais, até a instalação dos Comités de Estado de Região e de Sector. Os Comités de Estado eram simultaneamente um órgão de administração local e um órgão local de administração. Segundo o modelo adoptado, integravam um Presidente e chefes de diversos serviços administrativos, que representavam, nas sedes das regiões, os vários Comissários de

¹⁷⁹ A atitude era considerada crime de traição, punida pela lei, segundo Art.21º, da Constituição de 1974.

¹⁸⁰ A primeira Constituição da República da Guiné-Bissau foi aprovada, em Boé, em 24 de Setembro de 1973. Foi publicada em 1975, no Boletim Oficial, n.º 1, de 4 de Janeiro de 1975.

¹⁸¹ O primeiro Conselho de Comissários foi nomeado em 1973. A Educação e a Cultura encontravam-se sob a responsabilidade de um Sub-Comissário da Educação e Cultura. O Primeiro Sub-Comissário de Estado da Educação e Cultura foi Manuel Saturnino da Costa, membro do CSL do PAIGC (Lei n.º 3/73).

Estado (Pereira, 1976). Era uma estrutura demasiadamente pesada para ser funcional. Muitos assuntos eram por vezes tratados directamente nas instâncias superiores em Bissau sem que tivessem sido analisados pelo colectivo regional.

Durante o período em análise, cabia, por norma, aos dirigentes do PAIGC e seus militantes destacados, independentemente do seu nível de preparação e experiência, a direcção dos organismos máximos tanto no aparelho do estado, como nas estruturas regionais e sectoriais. Toda a acção do Estado, desde a mais elementar às mais relevantes, era subordinada ao partido e por ele conduzida, incluindo mesmo a selecção e a colocação de funcionários públicos, processo que obedecia sempre a critérios partidários que pouco ou nada tinham a ver com as exigências necessárias ao desempenho das funções visadas. Nesse sentido, era bem claro o estatuído pela Constituição da República:

“O P.A.I.G.C. é força dirigente da sociedade. Ela é expressão suprema da vontade soberana do povo. Ele decide da orientação política do Estado e assegura a sua realização pelos meios correspondentes” (Art.6º, Constituição de 1974).

Porém, segundo o projecto inicial e a própria Constituição, o poder devia ser exercido pelas massas trabalhadoras em estreita ligação com o PAIGC (Art.4º). A esse respeito já afirmava Amílcar Cabral:

“...Como eu disse, devemos avançar cada dia mais, para pôr o poder nas mãos do nosso povo, para transformar profundamente a vida do nosso povo, para pôr mesmo todos os nossos meios de defesa nas mãos do nosso povo, para ser o nosso povo quem defende a nossa revolução. Isso é que será de facto a democracia revolucionária, amanhã na nossa terra” (Cabral, 1978: 174).

Esta situação jamais viria a concretizar-se. As decisões tomadas ao longo desses primeiros anos, em todos os sectores da vida nacional e, em especial, no sector da educação, foram em exclusivo da responsabilidade do partido único e dos seus dirigentes.

1.1 Contexto económico

A situação económica herdada era extremamente débil. Os anos de luta haviam praticamente paralisado o sector agrícola, base da economia, que absorvia (e absorve ainda hoje) a maioria da população (85%) e provocado uma intensa migração para os

principais centros urbanos. Em 1974 a indústria era limitada a pequenas e obsoletas fábricas (descasque do arroz, extracção de óleo de amendoim e de palma, produção do sabão, serração de madeira, cerveja. A participação das indústrias transformadoras na formação do PNB era apenas de 0.5% em 1970 (Pereira, 1977: 78). A balança comercial era deficitária. As exportações não cobriam mais de 9,1% das importações (Pereira, 1977: 40).

Em termos de infra-estruturas económicas, as deficiências herdadas eram bem visíveis: i) A rede rodoviária era precária e limitada a 430 Km de estrada asfaltada e cerca de 3 000Km de pistas necessitando de intervenções para serem meios modernos de comunicação (Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano, 1980: 68); ii) Havia uma ausência quase total de pontes num país atravessado por vários rios; iii) existia (e existe) um único aeroporto internacional, o aeroporto de Bissalanca; iv) a produção energética era das mais baixas do mundo, calculada em 0,01KWA¹⁸² (Comissariado de Estado da Coordenação Económica e Plano, 1980: 69).

1.2. As heranças no sector da educação

A independência total do país, celebrada em 1974, significou também a pesada herança de um sistema de educação que, confrontado com os ideais do PAIGC, se revelava alienante, orientado para a “desafricanização” dos guineenses e, com ele, um sistema escolar antidemocrático do ponto de vista dos seus objectivos, conteúdos e métodos, estranho à realidade do país. Era um sistema escolar para uma elite bem seleccionada – a camada civilizada – e contra a grande maioria dos indígenas, relegados às poucas escolas de segunda categoria, entregues praticamente às Missões Católicas Portuguesas. Significou também o contacto com elevadas taxas de analfabetismo; com uma acentuada assimetria entre a capital (macrocéfala) e as regiões do interior; com um sistema de administração altamente centralizado e burocratizado e com uma notável penúria de quadros para as diferentes áreas de administração.

¹⁸² A produção energética do país continua a ser um dos grandes desafios que a Guiné-Bissau tem de enfrentar.

Para além das limitações em termos de meios de ensino (infra-estruturas, materiais didácticos e equipamentos), a independência marcou o momento do inevitável confronto entre projectos educativos contraditórios, diríamos até antagónicos:

- a. O sistema de ensino colonial, em plena reforma que havia espoletado uma explosão escolar sem precedentes;
- b. O sistema escolar das Zonas Libertadas, em estruturação, consolidação e expansão.

Estes dois projectos tiveram que conviver com novas ideias impulsionadoras de um novo projecto educativo que devia necessariamente emergir, imposto pelas novas exigências de um país liberto de uma dura dominação e que devia ser dono dos seus destinos.

1.2.1 O projecto educativo colonial herdado

Como já se referiu, na então Província da Guiné Portuguesa, vivia-se um período de reformas educativas iniciadas em 1964 com o Decreto-Lei n.º 45 908, de 10 de Setembro e intensificadas e aceleradas com as alterações introduzidas ao longo da segunda metade da década de sessenta e início de setenta com o Diploma Legislativo 1912-A, de 1971, que publicou o Regulamento do Ensino Primário Elementar.

O sistema herdado, que vigorava em todos os centros urbanos e rurais da então Província da Guiné, era essencialmente urbano, elitista e discriminatório. Aparentava desenvolver, com base na política de “Por uma “Guiné Melhor” protagonizada pelo então governador General Spínola, um ensino mais próximo da nova realidade que já se vivia na Guiné, imposta pelo avanço irreversível da luta de libertação e pela eminência de uma derrota. Ao nível urbano, o sistema servia a uma minoria à qual assistia o direito a melhores escolas oficiais e melhores professores. Ao nível rural, uma camada mais numerosa frequentava os postos escolares, geridos por pessoal docente de “segunda e terceira categoria” – os professores de postos escolares e os monitores – e por professores de posto militares que regiam as escolas nas localidades mais recônditas.

Ao nível do ensino secundário, desenvolveu-se, a partir de 1958, um projecto aprovado em 1950, extraído de alguns artigos do Estatuto do Ensino Liceal, constante do Decreto n.º 36 508, de 17 de Setembro de 1947, aplicado à Colónia da Guiné pela Portaria Ministerial nº13 130 de 22 de Abril de 1950. O ensino liceal era privilégio de uma pequena elite da capital. A formação técnica ministrada na única instituição também da capital, recebia os alunos de uma segunda categoria da elite urbana que aspirava aceder ao curso liceal, considerado o mais digno para as classes. Os números apresentados no Quadro nº 15 traduzem bem essa superioridade do curso liceal sobre o técnico-profissional. Assim, enquanto em 1974-75 (o primeiro ano da independência) havia um total de 7.730 alunos nos diversos anos do ensino liceal, incluindo o Ciclo Preparatório, a Escola Técnica e Industrial de Bissau era frequentada por 520 alunos (7,1%) distribuídos pelos cursos de Formação Feminina (43); Mecânica (53); Agricultura (58); Electricidade (226); Comércio (128); Construção Civil (12), segundo relatos de Sena (1977: 72).

O sistema era, no seu todo, estranho às aspirações dos guineenses, às realidades e valores sócio-culturais do país, desajustado em relação às necessidades de desenvolvimento e valorização dos seus recursos naturais e humanos. Era orientado para uma lógica de diplomas de nível superior, em que os níveis inferiores serviam apenas de antecâmara aos níveis superiores aos quais acediam apenas os alunos mais dotados.

Quadro nº 15 Instituições escolares e efectivos 1974/1975

Níveis	Classes/anos	Nº alunos	Total
Pré-primário	Pré-primária	28.500	28.500
Ensino primário	1ª	23 500	44.200
	2ª	10 500	
	3ª	6 500	
	4ª	3 700	
Ciclo Preparatório	1º ano	3 000	5.000
	2º ano	2 000	
Ensino Liceal	3º ano	1 400	2.730
	4º ano	600	
	5º ano	300	
	6º ano	350	
	7º ano	80	
Esc. T. I. C. Bis ¹⁸³			520
Total			80 970 ¹⁸⁴

Fonte: Erick Passiot (1975)

¹⁸³ Escola Técnica Industrial e Comercial de Bissau.

¹⁸⁴ Os dados estatísticos aqui utilizados nem sempre coincidem com as citadas por outras fontes, para o mesmo período.

O carácter selectivo do sistema pode ser apreciado pelos números apresentados no Quadro nº 14. De entre os 80 950 alunos do ano lectivo 1974-1975, havia um total de 28.500 crianças na pré-primária (35.2%); 72.700 nas quatro classes do ensino primário (89,9%); 5.000 alunos no Ciclo Preparatório (6,2%) e 2 730 alunos no ensino liceal (3.4%) dos quais apenas 80 se encontravam no último ano (7º ano), correspondente a (0.10%) (Quadro nº 15).

1.3. O sistema escolar das Zonas Libertadas

O sistema escolar em desenvolvimento durante a luta, sob a coordenação do Instituto de Amizade, partiu de um sistema educativo nascente, ainda débil, impregnado dos princípios e valores do PAIGC, imbuído de valores forjados nas duras condições de uma luta armada. Era um sistema eminentemente rural, cujas estruturas se encontravam ainda numa fase de definição e implantação. Era, portanto, um sistema ainda mal estruturado. O seu objectivo fundamental era contribuir para a vitória final – a derrota do colonialismo e a libertação total do país – um objectivo em torno do qual era mobilizada toda a sociedade e para o qual contribuiu de forma significativa toda a comunidade escolar e educativa.

A dinâmica escola/professores-combatentes/pais dos alunos/população gerou um novo tipo de educação em que era evidente e necessária uma estreita ligação entre a escola e a comunidade, entre a educação e a produção, entre os problemas da população em geral e a educação da criança. Era, contudo, um sistema inadequado para a nova realidade e dimensão do jovem país, embora com uma maior coerência em relação aos ideais e princípios defendidos pelo PAIGC, comparativamente ao sistema colonial conforme já se apontou.

2. Nova concepção do desenvolvimento

Para ultrapassar esta complexa situação, o Partido-Estado fixou objectivos, definiu estratégias e adoptou uma série de medidas na base da sua concepção do desenvolvimento económico e social do jovem país. Para uma melhor compreensão do lugar que era atribuído à educação e à formação de recursos humanos no processo de desenvolvimento sócio-económico do país, bem como do tipo de contribuição que dela se esperava, vale a pena destacar alguns dos elementos dessas estratégias retomados e redefinidos pelo III Congresso do PAIGC, realizado em Bissau, de 15 a 20 de Novembro de 1977, dentro ainda da fidelidade aos princípios concebidos durante a luta.

A estratégia de desenvolvimento da Guiné-Bissau devia assentar na mobilização de todas as camadas sociais, sobretudo as mais desfavorecidas, na valorização de cada metro de terreno cultivável, na exigência do contributo máximo de cada quadro, na mobilização do país num vasto esforço de reconstrução nacional. A agricultura devia ser a primeira prioridade e o trabalho o elemento catalisador da produção, principalmente alimentar.

De entre os objectivos a atingir com o desenvolvimento, destacavam-se: i) a liquidação das sequelas do passado e o crescimento económico e desenvolvimento; ii) a satisfação das necessidades básicas das camadas mais desfavorecidas da população garantindo-lhes os géneros de primeira necessidade; mais escolas; assistência médica e medicamentosa; condições para evoluir culturalmente; acesso à água, electricidade, meios de transporte e comunicação. O homem era definido como o capital mais precioso, a pedra angular de todo o desenvolvimento. De entre os desafios a enfrentar perfilavam-se como prioritários: i) a elevada taxa de analfabetismo; ii) a ausência de quadros técnicos e intermédios; iii) a fraca rede de transporte; iv) o subaproveitamento dos recursos naturais; v) as deficientes e inadequadas infra-estruturas de saúde e educação, concentradas em Bissau.

Os principais eixos de intervenção definidos apontavam para:

1) A dinamização das actividades socio-económicas sobretudo na zona rural onde residia a maioria da população activa. Para a sua concretização era necessário

reunir as seguintes condições: i) descentralizar, transformando Bissau, centro monopolizador, num centro dinamizador do desenvolvimento; ii) melhorar a comunicação e a coordenação entre as regiões e o centro para evitar que se aprofundassem as assimetrias inimigas de um desenvolvimento harmonioso do país; iii) mobilizar a capacidade de produção e de iniciativa da população.

2) A planificação das actividades produtivas e do desenvolvimento do país. As condições a criar deviam assentar no desenvolvimento da capacidade para utilizar os instrumentos e as informações estatísticas, na garantia da coordenação dos diversos organismos económicos na base do centralismo democrático, na interligação e interdependência dos Comissariados, na definição clara de competências, na convergência, complementaridade e integralidade das acções, na aplicação de critérios científicos para análise, controle e avaliação local dos projectos.

3) Formação de quadros que assegurassem o desenvolvimento equilibrado do país com base numa política assente nos seguintes vectores: i) formação em função das realidades, necessidades e prioridades de desenvolvimento do país; ii) formação prioritária de quadros médios; iii) formação local permanente (contínua) e superação; iv) formação no interior do país no contexto de programas integrados de desenvolvimento regional em vez de acções pontuais.

4) Dotação dos serviços com meios indispensáveis e modernos.

As opções políticas fundamentais apontavam para o estabelecimento do equilíbrio da balança de pagamentos, processo em que seria concedida primazia às indústrias voltadas para o mercado exterior, ou susceptíveis de gerar rapidamente um excedente exportável, e para adopção de medidas, designadamente do desenvolvimento da indústria e do sector de serviços, visando quebrar o círculo de auto-suficiência que caracterizava 80% da população do país (Pereira, 1977: 55-81).

A viabilização deste modelo de desenvolvimento implicava, entre várias outras medidas, a criação prévia das seguintes condições: i) uma estreita e perfeita articulação e complementaridade entre a indústria e a agricultura. O tratamento da agricultura como domínio prioritário, através de intervenções devidamente estudadas e de sérios

investimentos; ii) uma política descentralizada de educação e formação de quadros nos níveis central e local; iii) a investigação nos domínios da agricultura e do desenvolvimento da tecnologia aplicada; iv) a descentralização como pano de fundo de todas as políticas.

Estas orientações foram lançadas e acolhidas, mas não foram traduzidas em programas sectoriais coerentes. Como já se realçou, a ausência de um estudo profundo da situação do país e de dados fiáveis não permitiu uma visão real global do país, a identificação e a delimitação dos problemas prioritários e das suas dimensões para que fosse possível traçar uma política global de desenvolvimento. Para lá da vontade política manifestada no III Congresso e reflectida nas suas conclusões e resoluções, estava a situação herdada, mal conhecida e dominada do ponto de vista técnico que impunha desafios (identificados) e exigia políticas e estratégias apropriadas. Um desses desafios era a educação e a sua estreita ligação com os programas de desenvolvimento e as gritantes necessidades sociais.

2.1 A primeira opção no âmbito da política educativa

Perante a complexa situação gerada, impunha-se uma tomada de decisão. Duas alternativas se apresentavam:

- a. Fechar as escolas herdadas do colonialismo até a concepção de um projecto global para o país em que se definisse uma política educacional clara e se formassem os quadros necessários à execução. Tratava-se de construir um novo sistema educativo, para um novo contexto social, orientado para objectivos genuínos, decorrentes dos novos ideais político-ideológicos forjados durante a luta da libertação nacional;
- b. Conservar a estrutura educacional existente, abrindo as portas para um maior número de estudantes, substituindo todos os quadros indesejáveis e introduzindo as reformas de conteúdos mais pertinentes. Esta segunda opção significaria prosseguir com um sistema educativo herdado, estranho, construído na óptica da dominação colonial, introduzindo nele modificações pontuais para fazer face à

inevitável explosão escolar, enquanto se construía paralelamente o novo sistema, numa segunda etapa (I Encontro de Ministros da Educação¹⁸⁵).

Face às fortes pressões políticas e sociais (próprias dos legítimos anseios alimentados pela euforia da independência), os dirigentes políticos/governantes, enveredaram pela segunda opção. Isto é, pela adopção de medidas políticas que favorecessem a manutenção do velho sistema, a introdução de forma gradual de reformas pontuais para não paralisar as escolas, e que permitisse preparar, quanto antes, um novo projecto educativo.

Na verdade, a situação exigia mais uma transformação profunda do sistema com eventual recuperação e adaptação de algo aproveitável do velho sistema e a criação de espaços para o aprofundamento das experiências das Zonas Libertadas. Não se tratava também de uma síntese, mas de um projecto de transformação definido em termos claros nas suas várias etapas e objectivos, programado e orientado para a *descolonização das mentes* e para a “*reafricanização das mentalidades*”, segundo expressão de Amílcar Cabral (citado por Freire, 1984: 20).

Porém, nenhuma dessas opções tinha sido sustentada por um conhecimento profundo da complexa situação herdada que havia resultado das políticas anteriores e sobretudo das medidas populistas coloniais nos seus últimos momentos de governação. Pode-se afirmar que a complexidade dos problemas herdados não tinha sido delimitada. Por outro lado, a decisão tomada também não foi baseada em nenhuma análise das suas implicações futuras. Não foram construídos cenários e nem identificados e avaliados os constrangimentos que deviam ser tomados em consideração, designadamente, em matéria de recursos humanos, materiais e financeiros e estatísticas fiáveis, nem foi elaborado um projecto propriamente dito que enquadrasse, de forma coerente, as reformas educativas no contexto de um projecto mais amplo da sociedade que se pretendia construir. Partia-se assim para uma reforma muito difusa, sem uma tipologia definida.

¹⁸⁵ O I Encontro de Ministros da Educação e Educadores de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S.Tomé e Príncipe, teve lugar em Bissau, em 1978. Ao evento foi dedicado o nº 4 da Revista Educação.

Havia, contudo, por parte dos políticos uma percepção clara do vazio que se fazia sentir em matéria de uma política educativa global para o novo contexto nacional, como também em termos de recursos humanos com qualificação para a sua execução. Estas preocupações eram, porém, mais correntes nos discursos políticos da época do que em planos de acções coerentes, avaliáveis. Em relação aos recursos humanos, seguindo a tradição das zonas libertadas, deu-se prosseguimento à sua formação no exterior, na base das oportunidades oferecidas pelos “países amigos” e não de acordo com as reais necessidades do país. Os recursos financeiros conseguidos por via de financiamento externo eram impostos ao país segundo a filosofia dos financiadores e uma grande fatia destinava-se a financiar a assistência técnica. É com esta base deficitária que se iniciaram as mudanças sucessivas, impostas pelo poder, que paradoxalmente viriam a transformar o sistema herdado, já deficiente e inadequado, num sistema rígido e estático.

2.2. Confrontação entre sistemas e instituições educativas

Os programas que estavam a ser experimentados, até à data da independência, quer no contexto do ensino colonial, quer nas zonas libertadas, não foram devidamente analisados e avaliados no sentido do aproveitamento dos elementos que fossem ainda válidos, o que teria permitido uma reforma gradual. Pelo contrário, como se verá, em muitas situações houve um rejeição total e noutras uma tentativa de transposição de todo um sistema, para o novo contexto, mantendo as suas características. Cada sector tinha a sua forma particular de encarar essa transição de uma administração colonial para uma administração que se esperava fosse nova, diferente, mas cujo modelo era ainda confuso.

Ao nível das instituições educativas, contavam-se escolas herdadas do colonialismo, ou sejam escolas primárias oficiais, oficializadas, postos escolares, postos escolares militares, escolas regimentais e escolas das missões, introduzidas com o Regulamento do Ensino Primário Elementar de 1971 e a rede de internatos, semi-internatos e a Escola Piloto trazidas das zonas libertadas, sob a coordenação do Instituto de Amizade, que seriam mantidas em funcionamento durante alguns anos, com a mesma filosofia e organização (Quadro nº 16).

Quadro nº 16 – Instituições escolares em 1974

Nível de Ensino	Tipo de Escolas	Nº Escolas
Escolas Primárias	Escolas Primárias (Oficiais)	179
	Postos Escolares	261
	Escolas Missionárias	79
	Postos Escolares Militares	160
Escolas das Áreas libertadas	Escolas rurais	156
	Internatos, semi-internatos	15
	Escola – Piloto	1
Ensino Preparatório	Ciclos Preparatórios	3
Ensino Secundário	Liceus	1
Ensino Téc. Profissional	Escola Técnica e Industrial	1

A complexidade e a delicadeza da situação requeriam medidas prudentes que permitissem a valorização de todas essas instituições e sua orientação para novos objectivos educativos e sociais, como requer a natureza das reformas educativas, geralmente ligadas a uma transformação gradual e pacífica da sociedade. Mas tal não aconteceu. A opção foi por um paradigma conflitual de reforma (Paulston, 1976, citado por Sack, 1981: 84), por um processo de transformações imposto pela ideologia do regime político no poder, marcado por confrontações institucionais que geraram um clima adverso ao processo de reformas.

A primeira confrontação registada foi ao nível das instituições educativas organizadas e orientadas pelas missões. As medidas políticas adoptadas pelo novo poder, em matéria de ensino e religião (inicialmente mal definidas), originaram situações extremamente complicadas, motivando a partida de muitos missionários que nelas trabalhavam, na impossibilidade de se adaptarem às exigências do novo regime político. Estas medidas tiveram desfechos bastante prejudiciais para um número significativo de jovens e crianças que era acolhido, educado e formado nessas instituições, perante a falta de alternativas¹⁸⁶ e obviamente repercussões sociais e políticas negativas. De repente, as Missões Católicas, com todo o peso e experiência que tinham na administração educativa, na administração colonial, viram-se destituídas de tudo quanto tinham construído ao longo de anos, passando de uma situação de protagonismo educativo para a de conflitualidade por motivos relacionados com uma má

¹⁸⁶ Referimo-me aqui a instituições como os Internatos Femininos de Bor e Bafatá e o Asilo de Bor, que durante longos anos prestaram relevantes serviços às camadas mais desfavorecidas, às crianças abandonadas e nos quais se implantaram, logo depois da independência, os internatos “Franz Fanon” e “Fernando Cabral”, sob controlo do Instituto de Amizade. O primeiro encontra-se hoje em ruínas e o segundo em reconstrução depois de muitos anos de paralisação e indefinição.

interpretação política dos factos e com a falta de uma estratégia educativa para o novo contexto. As escolas regidas pelas missões católicas, que detiveram durante séculos o monopólio do ensino, principalmente indígena, na Guiné, eram confrontadas com um brusco processo de nacionalização e com profundas e rápidas transformações impostas pela força das novas linhas políticas. A situação só viria a ser ultrapassada na década de noventa, com a revisão profunda dos factos e a adopção de um novo modelo de cooperação com a igreja¹⁸⁷.

Esta onda de perturbações e choques institucionais atingiu momentos de maior tensão com as designadas *medidas de saneamento*, que afastaram de forma compulsiva muitos quadros que trabalhavam nos mais variados domínios da administração, incluído o da educação, deixando o jovem país mais pobre do ponto de vista de competências, experiências e do saber fazer, uma vez que não havia capacidade para preencher as lacunas deixadas.

Um outro nível de confrontação foi suscitado pelo transporte e entrada em funcionamento do sistema escolar das áreas libertadas, coordenado pelo Instituto de Amizade (IA), em paralelo com o sistema colonial herdado. A Escola-Piloto, parte do primeiro sistema, que detinha um papel de destaque nas zonas libertadas, foi trazida tal como era e implantada no novo contexto. Nos primeiros anos, era considerada um modelo de referência em termos de organização e administração escolar. Os alunos participavam nas actividades produtivas, culturais e sociais, organizavam reuniões e debates semanais, bem como sessões de animação nas comunidades (Sena, 1977:62). Era na realidade uma instituição bem viva que havia conservado muitos dos seus princípios genuínos do modelo idealizado durante luta, porém, totalmente divorciada do novo contexto.

O IA beneficiava de autonomia patrimonial, administrativa e financeira. Na orgânica do Comissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura, o IA era representado, inicialmente, por uma Direcção de Serviço que, em 1980, ascendia à

¹⁸⁷ Do ponto de vista constitucional a situação torna-se, entretanto, mais clara, uma vez que passou a existir uma separação entre o Estado e as instituições religiosas. O Estado passou a respeitar e a proteger confissões religiosas reconhecidas legalmente. A actividade dessas confissões e o exercício do culto passaram a ser regulamentados pela lei (Art.6º da Constituição de 1993. Boletim Oficial da Guiné-Bissau, nº8, de 26 de Fevereiro de 1993).

categoria de uma Direcção-Geral, integrando, um Departamento de Ensino, com a função de supervisionar o cumprimento dos programas ao nível dos internatos, em colaboração com a Direcção-Geral do Ensino do Comissariado de Estado da Educação Nacional; um Departamento de Administração (responsável pela gestão dos orçamentos de funcionamento e de investimento do IA, bem como do seu pessoal) e com um Departamento de Material e Património, responsável pela construção, reparação e manutenção dos internatos.

Era um verdadeiro Comissariado dentro do Comissariado Nacional de Educação e Cultura. No ano lectivo 1975/1976, o IA geria um total de 1 426 alunos, com idades compreendidas entre os 3 e os 17 anos, distribuídos por 10 estabelecimentos, nos quais leccionavam um total de 76 professores (Sena, 1977:60).

No ano lectivo 1977/78, os efectivos desses estabelecimentos haviam aumentado para um total de 2 226 alunos, sendo 975 do primeiro ciclo (1ª a 4ª classes) e 415 do 2º Ciclo (5ª e 6ª classes); 310 do Ensino Secundário (7ª, 8ª e 9ª classes); o número de professores para 96. O número de internatos manteve-se em 10, sendo 5 do EB e 5 do ES, implantados em todas as regiões do país, mas, surgiram 14 semi-internatos, com cerca de 526 alunos de várias classes (Quadro nº 17). Ao nível dos jardins-de-infância eram recebidas crianças a partir dos 3 anos e aí permaneciam até à entrada no ensino primário. Os quatro anos do ensino básico eram assegurados pelos internatos. Ao nível da 5ª a 7ª classes, as crianças frequentavam a Escola Piloto, cujo programa era diferente do programa liceal (CEEN, 1978).

Quadro nº 17 – Jardins, internatos e escolas do IA 1977/1978

Internatos	Local	Alunos
Jardim Esc. Josefina Machel	Bolama	87
Jardim-escola “Titina Silá”	Bissalanca	211
Internato “Frantz Fanon”	Bor/Bis	125
Internato “Fernando Cabral”	Bafatá	82
Internato “Saco Vaz”	Pelundo	182
Internato Areolino Cruz	Empada	160
Internato “Osvaldo Vieira”	Mores	135
Internato “Domingos Ramos”	Lugadjole	143
Escola Piloto	Bolama	197
Escola Agrícola “Abel Djassi”	Bely- Boé	104
Semi-Internatos(14)	Sedengal, S. Domingos, Xime, Tchugué, Como, Bedanda, Cadique, Cacine, Manpatá, Quebo, Buba, Jabadá, Empada, Darsalam	526
Total		2 226

Fonte: CEEN(1978).

Nos serviços administrativos e de apoio às estruturas do IA, em especial nos internatos, para além do pessoal docente trabalhavam dezenas de funcionários públicos e Combatentes da Liberdade da Pátria. O orçamento do Instituto de Amizade, correspondia, em 1980, a 10,1% do orçamento de funcionamento do CEEN (Comissariado de Estado da Educação Nacional - Balanço das Actividades, 1979 a Abril 1980: 11-12).

A expansão e a dispersão das instituições geridas pelo IA cedo trouxeram à superfície problemas muito graves e incompatíveis com a precariedade da situação socioeconómica do país e com as acentuadas carências do sector educativo. O sistema de internatos exigia, para além de mais e melhores condições logísticas, materiais e financeiras, recursos humanos especializados. Por outro lado, o abastecimento dos internatos, sobretudo dos situados nas zonas de difícil acesso tinha-se transformado numa tarefa complicada e insustentável, face às limitações do Instituto de Amizade que já não conseguia fazer face às crescentes exigências e custos impostos pelo funcionamento e pela manutenção dos inúmeros internatos espalhados por várias localidades do país. Em consequência, a situação geral das instituições geridas pelo IA entrou num processo de degradação. Nos internatos, onde viviam rapazes e raparigas, as condições tornaram-se precárias e mesmo promíscuas gerando problemas delicados e complexos que exigiam medidas radicais reorganização dos internatos com redefinição das suas funções e sua dotação com recursos humanos competentes e com uma formação moral e política sólida. Foram esses objectivos que levaram a Direcção Geral do Ensino, apoiada pelas instâncias superiores do Partido, a organizar uma reunião prolongada que decorreu em Bissau, de 21 a 25 de Julho de 1980, da qual saíram medidas radicais que se traduziram no encerramento de alguns internatos, no encaminhamento de cerca de 930 alunos para instituições normais de ensino e na dispensa dos funcionários excedentários e ex-combatentes (Comissariado de Estado da Educação Nacional, 1980:16-19). O evento marcou o início, por um lado, do desaparecimento da instituição como sistema e, por outro, do processo da sua integração num único sistema que viria a concluir-se nos anos noventa.

2.3 Principais medidas políticas educativas

Perante a inadequação dos dois sistemas herdados e a ausência de um novo sistema educativo impunham-se medidas políticas educativas que evitassem que a forte pressão da procura ávida da educação por uma grande maioria até aí discriminada, agravasse uma situação que já era bastante precária. Por outro lado, era também importante que a população guineense se apercebesse das mudanças que a independência havia trazido. É, neste contexto, que se inscreveram algumas decisões tomadas fora de um plano educacional previamente formulado, embora na presença de abundantes elementos de uma política educativa veiculada nos discursos políticos. As primeiras medidas aconteceram ainda antes do III Congresso do PAIGC, realizado em Bissau, de 15 a 29 de Novembro de 1977, e do I Encontro dos Ministros da Educação que teve lugar também em Bissau, de 15 a 24 de Fevereiro de 1978, eventos que constituíram momentos únicos de uma reflexão profunda sobre uma política global de educação e ensino para a Guiné-Bissau e a partir dos quais as principais medidas adoptadas foram as que a seguir se analisam.

2.3.1. Democratização/Massificação do ensino/ Explosão escolar

Uma das medidas centrais e inevitáveis foi a universalização da frequência do ensino através da generalização da oferta para a população escolarizável, sem nenhum tipo de discriminação de natureza social, cultural ou religiosa. Era uma resposta imediata e natural à discriminação imposta durante décadas pela política colonial que marcava assim a grande diferença entre a nova escola e a escola colonial que dividia as crianças em duas classes bem nítidas (as das famílias civilizadas e das famílias indígenas) repartidas em dois tipos distintos de escolas: as escolas primárias, das cidades e as escolas rudimentares, transformadas mais tarde em escolas de adaptação e em postos escolares nos últimos momentos, sem contudo perderem a sua essência discriminatória.

A universalização da frequência foi acompanhada da institucionalização da gratuidade de um ensino básico de seis classes, contrariando os princípios defendidos pela política educativa das zonas libertadas. Na sequência desta medida, os efectivos escolares registaram, nos primeiros anos, aumentos espectaculares que contrastaram

sempre com a exiguidade e debilidade da rede escolar; as limitações em termos de quantidade e qualidade de docentes, a precariedade das infra-estruturas escolares e a penúria dos meios de ensino, tornaram-se mais evidentes. A massificação era in comportável em todos os níveis.

Ao nível do ensino primário, se considerarmos que o número de alunos do primeiro ciclo (1ª a 4ª) era, no ano lectivo 1973/74, o último da era colonial (45 961 alunos¹⁸⁸) verifica-se que no ano seguinte, 1974/75, esse número era de 70 226, representando um aumento de 65.4% num só ano. Até o ano lectivo 1977/78 houve um crescimento regular de alunos, como se pode verificar no Quadro nº 18. Estes aumentos foram em parte causados pela supressão da classe pré-primária logo nos primeiros anos lectivos. Os aumentos foram mais importantes ao nível da primeira classe.

Quadro nº 18 – Evolução dos efectivos escolares

Níveis de ensino	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Pré-Escolar							300	419
E.B 1º Ciclo	45 961	70 226	89 388	81.671	85.268	79 083	74 298	72 151
E.B 2ºCiclo	3 399	4220	5 561	9 665	9 378	10.572	11 752	13.078
Ensino Liceal	1238	2197	2576	2521	4.922	4 739	5 852	6 606
E. T.C. e I. Bissau	347	412	343	190	76	-	-	-
Total	50 593	77 055	97 868	94 047	99 644	94 394	92 202	92 254

Fontes: Gabinete de Estatísticas e Planeamento, Direcção Geral de Estatísticas (1977/78).

Ciclo preparatório

Os dois anos do Ciclo Preparatório (1º e 2º) frequentados, no ano lectivo 1975/76, por 5 229 alunos, foram transformados, a partir de 1976/77, em 5º e 6ª classes, respectivamente. Não existem informações fiáveis sobre este nível de ensino, uma vez que as transformações iniciadas nesse mesmo ano lectivo não foram devidamente documentadas. Desconhece-se a existência de alguma projecto elaborado nesse sentido. Todavia, pelos dados de 1980/1981 podemos deduzir que o número de alunos ao nível dessas classes havia aumentado quase quatro vezes em relação ao ano lectivo 1973-1974.

¹⁸⁸ 44 200, segundo Erick Pessiot. As fontes estatísticas existentes não são unânimes em relação a estes números.

Ensino Secundário

No ensino secundário (Ensino Liceal), os aumentos verificados foram para além dos 500%. O número de liceus passou de um único em Bissau, para um total de quatro, com abertura de mais três, nas regiões de Bafatá, Canchungo e Bolama. As taxas de sucesso situavam-se, no ano lectivo 1979/1980, em torno dos 47% (Comissariado de Estado da Educação Nacional, 1980:37). As causas do baixo rendimento relacionavam-se, naturalmente, com a falta de professores, o início tardio das aulas, devido à dependência dos cursos dos professores vindos do exterior do país e à escassez de materiais didácticos e manuais principalmente para alunos. O curso complementar funcionou apenas em Bissau, no Liceu Nacional. As taxas de aproveitamento eram ligeiramente melhores em relação ao ensino liceal geral.

Em relação a esses dois níveis, a explosão escolar foi paralela à do ensino primário. O facto deveu-se fundamentalmente à supressão das medidas altamente selectivas a que eram submetidos os alunos provenientes do ensino primário que acediam ao ciclo preparatório e os que concluíam o ciclo preparatório e tencionavam seguir o curso liceal ou a formação técnica e profissional. Ao nível dos cursos, geral e complementar dos liceus, o Decreto n.º 36/75, de 7 de Junho de 1975¹⁸⁹, introduziu algumas facilidades importantes em termos de avaliação dos alunos¹⁹⁰.

Ensino Técnico e profissional

Enquanto crescia o número de alunos nos cursos gerais do liceu, a Escola Industrial e Comercial de Bissau conhecia uma diminuição drástica dos seus efectivos. O total dos 520 registados em 1974/75 havia decrescido para 343, logo no ano lectivo

¹⁸⁹ Suplemento ao Boletim Oficial n.º 23, de 7 de Junho de 1975.

¹⁹⁰ As mais importantes foram: a) a dispensa de exames aos alunos que tivessem obtido média geral de 14 valores no ciclo preparatório, no curso geral e no curso complementar; b) a admissão a exame dos alunos que no último ano do ciclo, curso geral e cursos complementar, tivessem obtido média geral de dez valores, mesmo com uma negativa em cada secção; c) a admissão a exame, por secção, dos alunos do 3º ano do curso geral dos liceus que na secção tivessem a média geral de dez valores, mesmo com uma nota negativa numa disciplina; d) nos exames em regime de disciplinas passaram a dispensados de exames orais os alunos que obtivessem média geral de 14 valores na disciplina; e) eram dispensados de provas orais, os alunos (dos cursos geral e complementar) que nas provas escritas tivessem média igual ou superior a catorze; f) eram admitidos a prova oral os alunos que obtivessem nas provas escritas a média geral de 8 valores, não tendo nenhuma nota inferior a 5 valores; g) concluídas as provas orais, eram considerados aprovados os alunos com média das provas escritas e orais, não inferior a 10 valores; h) a criação de cursos intensivos para alunos do 2º ano do curso complementar, nas cadeiras nucleares, incluindo as disciplinas de História e Formação Política (Decreto n.º 36/75).

seguinte, 1975/76 (Comissariado de Estado da Educação Nacional, 1976). Um sinal preocupante fora a redução drástica do número de alunos que se encontravam inscritos na secção de agricultura. Efectivamente, o número de alunos inscritos havia baixado de 58, em 1974-1975, para 33 no ano lectivo seguinte (Sena, 1977: 129). Esta disfunção era um sinal evidente da falta de uma política específica para a formação nesse domínio, considerado sempre do ponto de vista político como estratégico para a recuperação do atraso técnico em que se encontrava o país e para impulsionar o seu desenvolvimento económico. Prevalecia a visão diminuída do ensino técnico-profissional considerado de segunda categoria, própria para os camponeses e a superioridade do ensino liceal tido sempre como o mais adequado para as pessoas civilizadas. Embora essa visão tivesse sido herdada, a situação agravou-se depois da independência. Assim, se em 1974 o número de alunos inscritos no ensino técnico-profissional representava 19% do total de alunos que frequentavam o curso geral dos liceus, em 1975 essa percentagem havia baixado para 11,1% (Sena, 1977: 129). Durante o período de 1974-1980, o ensino profissional conheceu uma forte desvalorização em favor do ensino liceal geral, uma tendência que infelizmente se acentuou ao longo dos anos.

De uma forma geral, a abertura das escolas e as facilidades introduzidas permitiram, por um lado o regresso às aulas de muitos adultos que já não podiam frequentá-las devido às restrições impostas e por outro, a afluência de um número considerável de jovens aos cursos nocturnos. Estes números não figuraram nas estatísticas¹⁹¹. Da mesma forma, não teriam figurado nas estatísticas o número de alunos que frequentava as escolas por conta do Instituto de Amizade. Por isso, os dados estatísticos¹⁹² referentes ao período 1974 -1980 produzidos por várias fontes, tanto nacionais como estrangeiras, não reflectem a verdadeira dimensão da explosão escolar ocorrida nesse período (Sena, 1977).

¹⁹¹ Sena (1977:126) referia-se a percentagens de adultos na ordem dos 41%, em 1974, e 38% em 1975, no liceu e no ensino profissional. Os cursos nocturnos foram suprimidos em 1976 por falta de professores e não foi encontrada outra alternativa.

¹⁹² A minimização da importância dos dados estatísticos sobre a organização e o funcionamento do sistema educativo constituiu e constitui ainda hoje um dos pontos mais fracos da administração da educação na Guiné-Bissau. Aliás, pode dizer-se que foi uma das causas mais próximas do insucesso das medidas tomadas nos primeiros momentos após a independência, por ter induzido a subestimação da situação e dos recursos (humanos, materiais e financeiros) necessários para o desenvolvimento dos projectos. A falta de estatísticas e de dados fiáveis sobre a população escolarizável, sobre os alunos no sistema, sobre o número de professores existentes e necessários e sobre as infra-estruturas existentes e a construir foi também a responsável pela incorrecta definição e implementação dos projectos educativos em geral.

O aumento de alunos ao nível secundário trouxe problemas de difícil solução, uma vez que não havia professores em número suficiente para assegurar as diferentes disciplinas. Para fazer face a essa situação as autoridades educativas tiveram que recorrer, ao nível interno, ao recrutamento de professores por vezes habilitados apenas com o 7º ano para leccionarem os colegas que estudavam no mesmo ano e à criação da denominada *Brigada Pedagógica* que eram alunos da 10ª e 11ª classes do liceu que, ao mesmo tempo que davam aulas no liceu, frequentavam uma formação que os habilitaria a serem professores do ensino secundário. No plano externo, a solução encontrada foi o recrutamento de professores de várias nacionalidades para leccionar no liceu. A situação gerou naturalmente problemas de outra natureza. Retomarei este assunto ao analisar as acções de formação de professores.

2.3.2. O retorno às medidas restritivas e discriminatórias

O crescimento anual dos efectivos, em todos os níveis, registado nos primeiros anos, e a incapacidade de resposta em termos de recursos humanos, materiais, financeiros e infra-estruturais, em vez de mobilizarem esforços no sentido da melhoria das políticas e das condições para uma resposta mais coerente com a política de democratização da educação, suscitaram, paradoxalmente, duras medidas restritivas cuja aplicação imediata obstruiu o acesso de muitas crianças, principalmente das zonas rurais, ao sistema, excluiu outras e criou um mal-estar generalizado no seio dos alunos e da população em geral.

Uma dessas primeiras medidas foi a supressão da classe pré-primária, frequentada, em 1975-76, por 26 700 alunos, que representavam 27% do total dos alunos no sistema e 30% dos alunos inscritos no ensino primário (Sena, 1977). A classe pré-primária tinha o objectivo de preparar as crianças para o início da escolarização primária. A abolição dessa classe colocava a maioria das crianças dessa faixa etária, proveniente dos meios sócio-económicos díspares em situação de desvantagem comparativamente às dos centros urbanos.

Porém, as medidas mais severas foram aplicadas ao abrigo do Decreto 48/75, de 27 de Setembro¹⁹³, portanto logo no segundo ano lectivo na nova era, e constavam no seguinte:

- a. Limitação das matrículas no ensino primário, no ano lectivo 1975/76, de forma a não exceder os 10% sobre o número de matriculados no ano lectivo 1974/1975.
- b. Ao nível do ciclo preparatório, a primeira matrícula era limitada à idade máxima de 15 anos completados até 31 de Dezembro do ano de 1975. Os maiores de 15 anos tinham a possibilidade de se inscreverem condicionalmente no curso nocturno, onde as vagas eram limitadas.
- c. No ensino secundário, só eram garantidas matrículas aos alunos que já se encontravam no sistema. As novas matrículas eram condicionadas às capacidades dos estabelecimentos de ensino (que não tinham sido aumentadas), ao número de professores e ao limite de idade. Assim, no primeiro ano do curso geral eram admitidos, pela primeira vez, apenas os alunos que tivessem o máximo de 16 anos, completados até 31 de Dezembro de 1975. Os cursos gerais só podiam ser feitos por secção.
- d. Foi mantida a gratuidade do ensino primário e do ciclo preparatório diurno, mas foram fixadas propinas de matrícula e frequência para todos os restantes níveis de ensino. Apenas os combatentes tinham sido ilibados de pagamento de quaisquer taxas e dos critérios de limitação de idades.
- e. O Decreto autorizou os “cursos explicações” ministrados por indivíduos privados, sob controlo do Comissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura. Era assim permitida a participação do sector privado no ensino mantendo uma tradição que já vigorava no tempo colonial¹⁹⁴.

¹⁹³ Boletim Oficial da Guiné-Bissau, número 39, de 27 de Setembro de 1975.

¹⁹⁴ A expressão “cursos de explicações” significa aqui as aulas suplementares que certos professores privados dispensavam às crianças e que nem sempre representavam uma necessidade objectiva dessas mesmas. Funcionavam em alguns casos como forma de orientar as crianças nos seus tempos livres e noutros como escolas privadas. O controlo sobre estas escolas por parte do Comissariado de Estado de

Novas restrições

As medidas adoptas, no ano lectivo 1975/1976, não resolveram como era óbvio a questão da procura social intensa da educação que se situava cada vez mais além das reais possibilidades de oferta por parte do Estado. A rede escolar não havia registado nenhuma expansão; as escolas sobrelotadas e muitas delas em avançado estado de degradação já não comportavam a pressão dos alunos; o número de professores era deficiente em quantidade e qualidade e os recursos financeiros tornaram-se ainda mais limitados. A situação suscitou novas medidas, anunciadas pelo Decreto 25A/78, de 28 de Agosto de 1978 para vigorarem a partir do ano lectivo 1978/1979 e constavam do seguinte:

- a. Ao nível do ensino básico foi retardada a idade de ingresso na primeira classe do ensino primário que passou a ser de 7 anos, a completar até 30 de Junho do ano seguinte.
- b. O ingresso na 5ª classe (2º Ciclo do Ensino Básico) foi fixado em 13 anos de idade, a completar até 31 de Dezembro, para as escolas urbanas, e em 15 anos, a completar até 31 de Dezembro, para as escolas do interior do país, que tivessem vagas. Voltou-se à distinção de escolas urbanas e rurais.
- c. Ao nível do ensino liceal, o ingresso na 7ª classe, antigo 1º ano dos Liceus, passou a ser com idade máxima de 17 anos, a completar até 30 de Junho do ano seguinte. A matrícula na 10ª classe, antigo 1º ano do Curso Complementar dos Liceus, ficou limitada à idade máxima de 18 anos, a completar até 31 de Dezembro do ano que se efectua a matrícula.
- d. Nos estabelecimentos do 2º Ciclo do Ensino Básico e do Ensino Secundário tinham prioridade de matrícula: i) os alunos com aproveitamento dentro do mesmo ciclo; ii) alunos de 2ª inscrição, dentro da idade normal e no mesmo ciclo de ensino; iii) alunos da 1ª matrícula.

Educação Nacional e Cultura, através da Direcção Geral do Ensino e/ou Departamento do Ensino Secundário foi reforçado, com novas exigências pelo Despacho do Comissário de Estado de Educação Nacional e Cultura, de 23 de Fevereiro de 1976.

O Despacho do Comissariado de Estado da Educação Nacional, de 29 de Agosto do mesmo ano¹⁹⁵, regulamentou, em alguns aspectos, a aplicação do Decreto 25/A, de 28 de Agosto de 1978. Porém, introduziu novas medidas restritivas ao nível do 2º ciclo do ensino básico e das escolas do ensino secundário, que deviam vigorar no ano lectivo 1978/1979. Os argumentos apresentados referiam-se também ao número excessivo de candidatos para as matrículas e à deficiente organização das matrículas nos anos anteriores. As principais medidas foram as seguintes:

- a. A uniformização das datas de matrículas para todos os estabelecimentos de ensino. A data de 4 a 9 de Setembro para o segundo ciclo do EB e escolas secundárias e de 1 a 16 de Setembro para o primeiro ciclo do EB;
- b. A introdução nas escolas do segundo ciclo do EB e escolas secundárias do sistema de inscrição provisória, sujeita a verificações quanto à exactidão dos dados e aprovação por parte dos directores das escolas e afixação até a data limite de 18 de Setembro. Os alunos podiam ser sancionados em caso de matrículas extemporâneas ou inexactidão comprovada dos dados.
- c. A fixação de prazos para a regulação das matrículas: de 20 a 30 de Setembro para os alunos já no sistema e de 2 a 7 de Outubro para a primeira matrícula.
- d. A obrigatoriedade de apresentação do boletim de matrícula acompanhado dos seguintes documentos: i) certidão de nascimento; ii) atestado médico comprovativo de que o aluno não sofre de doenças contagiosas; iii) certificado comprovando as habilitações exigidas; iv) Bilhete de Identidade. Os prazos para a entrega dos documentos podiam ser prorrogados, à excepção da data de entrega da certidão de nascimento¹⁹⁶;

¹⁹⁵ 2º Suplemento ao Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau, nº. 34, de 30 de Agosto de 1978.

¹⁹⁶ Esta teria sido uma das exigências mais limitativas que causou efeitos desmobilizadores nas crianças e nos pais. Efectivamente, ao nível das zonas rurais, os pais pouco se interessavam em registar as crianças perante a forte discriminação da política colonial. O acto não representava nenhuma vantagem. Em 1992, portanto 14 anos depois, em consequência dessa mentalidade, estimava-se em 42% apenas a taxa de crianças registadas, apesar de esforços empreendidos com ajuda de organizações como a UNICEF (UNICEF, 2001:43). Pode-se imaginar, recuando ao nível dos anos setenta oitenta, altura da implementação dessa medida, a percentagem de alunos que estaria em condições de exibir uma certidão de nascimento para poderem ser inscritos.

- e. A fixação de um período (1 a 15 de Novembro) para a inscrição dos alunos externos que pretendessem apresentar-se às provas periódicas ou extraordinárias.
- f. O aprofundamento dos critérios de seriação dos alunos para efeitos de segunda matrícula no mesmo ciclo ou de transferência, segundo as condições que haviam sido fixadas pelo Decreto nº 25A/78. Assim, a primeira prioridade era dada aos alunos que tivessem transitado com classificação igual ou superior a 80%¹⁹⁷, a segunda prioridade era concedida aos alunos cujas classificações se situassem entre os 70 e 79% e a terceira aos alunos que tivessem transitado com classificação inferior a 70%. Os alunos eram ainda subdivididos em subcategorias etárias e tinham prioridade à matrícula: i) os alunos mais novos; ii) os que tivessem perdido o ano por doença, desde que devidamente comprovado; iii) os alunos que tivessem perdido o ano por motivos alheios à sua vontade, relacionados nomeadamente com a transferência dos pais ou encarregados de educação para localidades onde não existissem escolas com o nível pretendido. Porém, a justificação era aceite apenas nos casos comprovados da coabitação com os pais e encarregados de educação. O Conselho Directivo das escolas era competente para ponderar e decidir sobre estes e outros casos.
- g. Ao nível das regiões, passou a ser obrigatória a matrícula dos alunos nas escolas onde tivessem concluído o ano anterior, desde que existissem os níveis a que ascendessem. Uma decisão que chocava com a liberdade dos pais escolherem as escolas de preferência para os seus filhos e que limitava a evolução das crianças no sistema, uma vez que poucas escolas podiam garantir o ciclo completo do ensino básico.
- h. A isenção dos alunos dos Internatos ligados ao Instituto de Amizade quanto ao cumprimento destas normas.

Uma das consequências imediatas destas medidas foi a diminuição brusca dos efectivos escolares a partir de 1978/1979 (Ver o Quadro 10 – Evolução dos efectivos escolares). Por outro lado, tinha-se voltado, como noutros tempos, a uma série de

¹⁹⁷ A avaliação passou a ser feita com base numa escala de 1 a 100 pontos.

medidas impeditivas do acesso das crianças à escolaridade contrariando os princípios de universalização e obrigatoriedade do ensino primário, de igualdade de oportunidade e de não discriminação. Assim, passaram a existir discriminações traduzidas pelo estabelecimento de condições distintas para as escolas das zonas rurais (Art.1º, § único e Art.3º, Decreto 25/A/78); ii) pela adopção de regimes especiais de matrícula para os alunos das escolas coordenadas pelo Instituto de Amizade (Art. 2º, Decreto 25/A/78); pela introdução de critérios etários para acesso aos ensinos básico e secundário (Decreto 25/A/78 e Despacho de 29 de Agosto de 1978); pela recusa à matrícula dos alunos que sofressem de doença contagiosa (Art.7º do Decreto 25/A/78 e Despacho de 29 de Agosto de 1978). É oportuno sublinhar que nunca existiu um serviço médico escolar ou serviços de apoio social às crianças que estivessem nessas condições.

Todas essas medidas políticas foram adoptadas e implementadas de forma isolada e pontual, pois não existia um projecto de reforma global com objectivos e orientações claras sobre o que deveria ser feito para a definição do novo projecto educativo para o país e para a transformação da educação. Há quem defenda hoje que não havia outras alternativas porque eram limitadas as experiências em matéria de educação e escassos os recursos humanos e meios materiais. Porém, também de poderá contra-argumentar que uma simples reflexão sobre a situação global herdada e sobre as mudanças profundas que deveriam ser feitas para colocar o sistema em condições de funcionar em novas situações teria dado lugar a um plano, ainda que simples, com objectivos e prioridades, que teriam, certamente, enquadrado e disciplinado as intervenções nos primeiros momentos.

2.3.3. Campanha nacional de Alfabetização

O combate ao analfabetismo foi sempre considerado uma das prioridades do desenvolvimento do país e a alfabetização como um processo de educação permanente, de formação da consciência política das massas que devia extravasar os limites da simples aprendizagem da leitura e da escrita.

“Alfabetizar não deve consistir apenas na aquisição da técnica da leitura, mas deve ser um meio de conscientização política das massas. O processo de alfabetização deve ser continuado e aprofundado através da capacitação técnica e profissional dos alfabetizandos e sua inserção na comunidade. A alfabetização deve apoiar-se em todas as iniciativas a realizar pelos diferentes sectores da vida nacional empenhados na promoção e desenvolvimento das comunidades e em todas as iniciativas do PAIGC destinadas a elevar o nível da consciência política do nosso povo e incentivar a sua participação activa, criadora e crítica na Reconstrução Nacional. O analfabetismo deve ser combatido como entrave ao desenvolvimento económico e social” (Pereira, 1977:115).

A alfabetização foi inicialmente encarada em articulação com o ensino formal, como uma necessidade para a democratização do ensino. Essa articulação e complementaridade perseguiram também objectivos relacionados com a eficácia e a economia dos recursos. Foi a partir desta visão integrada que funcionou, infelizmente durante pouco tempo, a formação de docentes no centro de Cói, os quais tinham a possibilidade de evoluir para os centros superiores de Djabadá, Bolama ou Bula.

É importante referir que a estratégia integrada impõe por si só desafios nem sempre possíveis de concretizar em condições de sistemas educativos débeis. Antes de mais, por transcender a esfera da educação, exige uma definição clara dos fins do próprio sistema, uma exigência que não se verificava. A preparação dos docentes e, sobretudo, o seu desempenho levantava alguns problemas relacionados com própria missão do docente. As instituições de formação de docentes eram também confrontadas com desafios de difícil concretização, principalmente no plano da adequação dos seus programas para assegurar uma formação contínua e a actualização dos docentes. Por outro lado, havia um vazio causado pela inexistência de uma política global de formação baseada numa cooperação e concertação com outras instituições nacionais. Como se verá, toda a formação era concentrada numa única instituição, no Comissariado de Estado da Educação Nacional, no seu Departamento de Formação de Professores.

Para planificar, orientar e supervisionar todas as actividades de educação e alfabetização de adultos, o Comissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura criou, em 1975, o Departamento de Alfabetização, mais tarde denominado Departamento de Educação de Adultos (DEA). Um das primeiras acções do Departamento foi o lançamento, em 1976, da campanha nacional de alfabetização, com duração de um ano, que redundou num completo fracasso, revelando contudo alguns aspectos interessantes que resumirei mais adiante.

As campanhas de massa, geralmente organizadas pelo Governo de um país, implicam grandes esforços do ponto de vista político, humano e material, uma total implicação de todas as instituições nacionais, a coordenação dos seus esforços e o estabelecimento de directivas claras. Isso pressupõe a participação de outras instituições locais, a existência em cada nível de administração do país de um programa e orientações precisas, com prioridades definidas e de uma gestão local em permanente coordenação com a gestão nacional. Pressupõe também a definição dos objectivos que se esperam alcançar com as acções de alfabetização ao nível das crianças, das comunidades, dos adultos e do país na sua globalidade. As decisões subjacentes a estes objectivos devem assentar em consensos conseguidos através de discussões com todas as partes implicadas e interessadas.

Os programas e materiais de apoio às campanhas reflectem as prioridades políticas do Governo¹⁹⁸ e são adaptados ao nível local. Como qualquer acção desta envergadura, as campanhas de alfabetização ao nível nacional requerem, portanto, uma adequada organização, a preparação atempada dos recursos humanos e a garantia dos meios materiais, financeiros e logísticos. Uma das vantagens dessas campanhas é de colocar à disposição do programa de alfabetização o poder e os recursos do Governo. Os governos possuem por outro lado, meios para criar um clima favorável para este tipo de intervenções, para mobilizar os recursos necessários, tanto ao nível interno como externo, e um apoio das populações, o que seria difícil noutros tipos de programas (Malone e Arnove:1998: 27-28).

O não preenchimento de muitas destas condições originou o insucesso dessa primeira campanha de alfabetização organizada na Guiné-Bissau. Os factores de insucesso mais importantes deveram-se, fundamentalmente, à deficiente organização, programação e preparação da acção. Os reflexos dessa fragilidade fizeram-se sentir na organização da campanha e na preparação dos recursos humanos necessários (animadores locais, coordenadores e outros). Estas lacunas afectaram a previsão dos

¹⁹⁸ O programa de alfabetização do Vietname, de 1954, tinha como objectivos, promover a unidade nacional e o crescimento económico, melhorando o nível de alfabetização da população. A formação dos docentes assentou no patriotismo e nas estratégias pedagógicas. O da Nicarágua, de 1980, visava a construção de uma identidade nacional nova e unida (Malone e Arnove, 1998, 27-28).

recursos materiais e dos suportes didáticos específicos cuja insuficiência, quantitativa e qualitativa se fez sentir ao longo de toda a campanha de alfabetização; não permitiram o conhecimento do meio, levando à adopção de uma metodologia de alfabetização inadequada às realidades do campo e dos camponeses. Por outro lado, a língua de alfabetização – língua portuguesa – era desconhecida pela maioria esmagadora da população camponesa. É bom recordar que o país tinha acabado de conseguir a sua independência total saindo de uma administração cuja política de educação abrangia apenas uma minoria (civilizados), reunida nas cidades. O campo onde residia (e reside) a maioria da população, representada por numerosos grupos étnicos, tinha um índice de analfabetismo que rondava os 90%. A situação exigia uma estratégia de alfabetização que devia necessariamente ter em conta esta realidade, contar com as estruturas do Comissariado de Estado da Educação Nacional, regionais e locais, o que efectivamente não tinha acontecido. A campanha devido à sua insuficiente preparação não motivou e nem mobilizou suficientemente os próprios animadores, alfabetizando e a população em geral (CEEN, 1980:17).

Uma outra falha grave foi a debilidade ou a quase inexistência de estruturas locais de acompanhamento e supervisão capazes de identificar os estrangulamentos e de promover acções no sentido da sua superação¹⁹⁹. Era também uma campanha destituída de perspectivas em termos de continuidade das acções iniciadas.

Houve, apesar de tudo, alguns sucessos dignos de registo. A alfabetização teve sucessos ao nível das forças armadas, onde aliás tinha maior implantação, e nos locais de trabalho em que a língua portuguesa era conhecida e utilizada de forma prática para acesso aos documentos, às instruções, às publicações, o que permitiu a melhoria dos conhecimentos dos participantes. Do ponto de vista cívico, foram relevantes os resultados obtidos na educação, consciencialização e mobilização das populações para os problemas relacionados com a agricultura, a saúde, a comercialização dos produtos, os transportes e educação, bem como a participação nas acções visando a transformação do meio ambiente, a melhoria das condições de vida. Foram surpreendentes os resultados conseguidos no aprofundamento dos conhecimentos do crioulo falado pelos alfabetizando que o tentavam escrever com a fonética portuguesa.

¹⁹⁹ Algumas dessas observações tinham sido feitas por Paulo Freire nas suas cartas a Guiné-Bissau, na sequência de constatações directas das acções que se desenrolavam no país (Freire, 1984: 32).

O problema linguístico foi (e continua a ser) um dos obstáculos mais difíceis de transpor. No contexto da campanha, os alfabetizados não conseguiam transitar da fase da leitura e escrita de algumas palavras à de leitura e interpretação de pequenos textos (CEEN, 1980: 17). Não havia, portanto, uma ligação entre pensamento-língua e realidade objectiva. A leitura de um texto pressupõe a “leitura” do contexto social a que se refere, como afirmava Paulo Freire. A alfabetização de adultos, bem como a educação em geral, não podem sobrepor-se à prática social de um determinado contexto social. Deve sim emergir dessa prática Freire (1984: 29 e 33). A avaliação global desta experiência linguística levou à reformulação de novas orientações para uma política linguística, retomadas em 1978, no I Encontro sobre a Educação. As novas medidas deviam facilitar as decisões posteriores sobre a utilização progressiva das línguas nacionais no ensino e sobre a pedagogia do ensino do português, mas tal não aconteceu (CEEN, 1978: 23).

A partir de 1979, o Departamento de Alfabetização e Educação de Adultos tentou reestruturar-se, munir-se de significativos meios e adoptar novas metodologias, porém os resultados em termos de alfabetização e educação de adultos sempre se mantiveram aquém das expectativas (CEEN, 1980:15-18). Isto, porque, as questões de fundo relacionadas, designadamente, com uma metodologia de alfabetização adequada à realidade da Guiné-Bissau, com a língua de alfabetização²⁰⁰ e com uma estratégia de alfabetização definida a partir da realidade dos alfabetizando, não tinham sido resolvidas.

²⁰⁰ Nessa matéria, nos contextos multilinguísticos, as decisões em termos de línguas de alfabetização ou de educação geral continuam sendo delicadas, uma vez que devem tomar em consideração uma gama vasta de factores de ordem social, cultural, económica e política. Desta feita, são variadas as posições: i) em alguns casos a opção foi a utilização de uma única língua, para favorecer a unidade nacional e minimizar os custos com a reprodução dos materiais de alfabetização e a formação dos professores; ii) para outros a utilização de uma única língua para alfabetização e educação representa uma selecção; iii) outros ainda preconizam a utilização da língua materna para a educação primária. Porém, até aos anos oitenta, nos contextos multilíngues, eram ainda raros os programas de alfabetização em língua materna em grande escala, com ou sem transição para uma língua dominante. Um número muito limitado de governos optou por uma política linguística favorável ao multilingue. São ainda em número mais reduzido os governos que enveredaram por programas de alfabetização em muitas línguas (Malone e Arno, 1998:31-32).

3. Reformas globais ao nível do sistema educativo

3.1 Elementos para uma nova política educativa

A nova realidade exigia uma nova política educativa que devia gerar um sistema educativo mais justo para toda a extensão do território nacional, que tivesse em conta os contextos social, cultural, económico e político, tanto nacional como internacional. A política educativa devia ser capaz de responder aos novos desafios colocados ao jovem Estado. Esta necessidade implicava a transformação radical do sistema colonial herdado, com aproveitamento selectivo de alguns dos seus elementos adaptáveis ao novo contexto e a incorporação de algumas práticas, atitudes e comportamentos desenvolvidos durante a luta, como sejam: a forte ligação entre a escola e comunidade; a participação activa dos alunos, professores e pais na gestão e no funcionamento das escolas; a participação espontânea da comunidade na manutenção e protecção das escolas; a forte ligação entre a escola e a produção; as intensas relações afectivas entre professores e alunos; entre professores, pais, comunidade e combatentes. Implicava ainda a contextualização dos objectivos definidos durante a luta.

Os elementos determinantes e estruturantes da nova política educativa e do correspondente sistema educativo, fortemente inspirados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, foram formulados e apresentados na sua forma mais elaborada em dois eventos importantes que ocorreram no terceiro e quarto anos após a independência nacional: i) o III Congresso do PAIGC, realizado em Bissau de 15 a 20 de Novembro de 1977 (Pereira, 1977²⁰¹); ii) o I Encontro dos Ministros da Educação e Educadores de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe, realizado em Bissau, de 15 a 24 de Fevereiro de 1978.

O I Encontro, retomou as decisões do III Congresso e avançou para a definição de algumas linhas mestras da nova política, traçou alguns princípios organizativos do sistema educativo, lançando, ao mesmo tempo, as bases para a sua estruturação e para a organização centralizada da administração da educação.

²⁰¹ A fonte utilizada é o Relatório do Conselho Superior da Luta ao III Congresso do PAIGC, apresentado por Aristides Pereira, em Novembro de 1977.

Da leitura dos relatórios e resoluções desses dois eventos marcantes na definição teórica da nova educação, extraímos os elementos que a seguir desenvolvemos os quais dão uma ideia da orientação teórica definida para o novo sistema educativo e que já configuravam uma tipologia de reforma. Essas orientações políticas eram contudo descoladas da realidade educativa onde as práticas eram outras, como atestam as medidas implementadas no ano 1978/1979. No entanto, definiam uma orientação no sentido de reformas globais e de utilização da educação para reformas mais amplas no sentido de mudanças profundas nos âmbitos sócio-cultural, político e económico. No plano individual esperava-se que a educação contribuísse para a mudança de atitudes, para a formação de um *homem novo*, capaz de participar conscientemente na transformação da sociedade²⁰².

Finalidade da educação

A finalidade da educação era a formação integral do homem e por isso, a educação devia ser, simultaneamente, política, ideológica, moral, técnica, científica, intelectual e física. A educação devia formar um homem livre, culto, um trabalhador consciente, imbuído de noções das responsabilidades e exigência pessoal e colectiva e capaz de participar activamente na Reconstrução Nacional (Pereira, 1977:115 e 196). Essas finalidades eram não só muito vagas, como estranhas à educação e só poderiam ser alcançadas no contexto de uma reforma global do país.

Princípios gerais

A educação era considerada um direito e um dever de todo o cidadão (um princípio consagrado na Constituição da República, na sua versão actual, art. 49º). Por isso, devia ser garantido a todo o cidadão um nível de instrução que lhe permitisse cumprir os seus deveres e responsabilidades no desenvolvimento do país, apoiando-se na igualdade de oportunidades; na eliminação das disparidades entre a cidade e o campo, no desenvolvimento das vocações regionais, na participação de toda a população na

²⁰² Esta orientação foi inspirada nas reformas educativas de países como Cuba, China, ex- União Soviética, Chile, Tazânia, Benin que empreenderam grandes reformas sociais e económicas, contexto em que a educação teve um papel capital na concretização dos objectivos fixados. Na ex-União Soviética, depois da revolução, a reforma tinha sido orientada, de forma explícita, para a *criação do novo homem soviético*, e para o desenvolvimento de atitudes, valores e conhecimento favoráveis aos programas de desenvolvimento social e económico (Sack, 1981:50).

acção educativa sob todas as formas, no alargamento progressivo do nível mínimo de instrução de 4ª para 6ª classe, à medida das possibilidades, económica e financeira (Pereira, 1977:116).

O ensino não devia resumir-se à formação de uma elite de mentalidade individualista e mal preparada do ponto de vista técnico e profissional (Pereira, 1977: 117).

O Estado devia ser o único organismo a dispensar um ensino sistematizado, a partir de um departamento especializado, criado para o efeito (Pereira, 1977:115). Os Estados (Guiné-Bissau e Cabo Verde) deviam criar progressivamente condições para que as suas instituições pudessem assumir, em exclusivo, a sua função de dispensar o ensino. Só uma direcção rigorosa e centralizada nas questões fundamentais era garantia do desenvolvimento contínuo da educação nacional (Pereira, 1977:116).

O conteúdo e a forma da educação deviam estar em completa sintonia com as opções e os princípios traçados pelo PAIGC e orientar-se no sentido de conseguir que as novas gerações fossem capazes de converter os princípios do PAIGC em convicções pessoais e hábitos de conduta quotidiana, que tivessem uma formação baseada numa concepção científica do mundo, desenvolvessem plenamente as suas capacidades intelectuais, físicas e morais e da colectividade e desenvolvessem elevados sentimentos humanos e gostos estéticos (Pereira, 1977:115).

A educação devia enraizar-se na realidade sociocultural africana e apelar à participação activa das comunidades (I Encontro, 1978: 23).

A alfabetização devia ser vista como um meio de consciencialização política das massas. Por isso, uma atenção particular seria acordada ao combate ao analfabetismo, entrave ao desenvolvimento económico e social (Pereira, 1977:115 e 196).

Princípios organizativos

A nova educação devia assentar nos seguintes princípios organizativos:

- a. Favorecer o desenvolvimento dos valores culturais nacionais (Pereira, 1977: 116).
- b. Recuperar a memória histórica e popular através de estudos das tradições orais e das línguas, uma tarefa também inscrita no programa do Conselho Nacional da Cultura (I Encontro, 1978:16).
- c. Salvaguardar a identidade cultural do povo como fundamento e motor do progresso da reconstrução nacional (I Encontro, 1978:18).
- d. Promover a efectiva ligação entre a escola e a sua comunidade (Pereira, 1977: 116).
- e. Acordar uma atenção progressiva ao ensino em língua nacional (Pereira, 1977: 116).
- f. Transcrever e fixar o crioulo, iniciando a definição do papel e das funções de cada uma das línguas em uso no país e aproveitando-se dos resultados das experiências de alfabetização (I Encontro, 1978:22).
- g. Planificar a formação de quadros em função das realidades, necessidades e prioridades do desenvolvimento do país²⁰³. Formar pessoal técnico indispensável e elevação do seu nível científico de forma a colocar a técnica e a tecnologia modernas ao serviço do desenvolvimento dos nossos países (Pereira, 1977:116).
- h. Instituir e aperfeiçoar as estruturas nacionais de formação de nível médio e regulamentar o acesso a essa formação dentro das horas normais de trabalho, sem prejuízo dos salários (Pereira, 1977:118).
- i. Criar as condições necessárias a um melhor acolhimento, adaptação e enquadramento dos quadros vindos do exterior.
- j. Apoiar-se nos ensinamentos e prática adquiridas nas escolas das regiões libertadas, na iniciativa e criatividade dos professores e trabalhadores da educação em geral, na tradição do trabalho do povo e em experiências próximas do contexto socio-económico (Pereira, 1977:116).

²⁰³ A concretização deste objectivo devia processa-se no contexto da complementaridade entre a Guiné e Cabo Verde, no campo específico da criação de instituições especializadas em matéria de formação técnica e profissional, dimensionada às realidades dos dois países de forma a permitir aos estudantes uma formação próxima das realidades nacionais.

- k. Privilegiar o campo na orientação do ensino (I. Encontro, 1978).
- l. Em relação ao pessoal docente, as directivas mais fortes e claras estavam contidas nas seguintes passagens do mesmo relatório do C.S.L ao III Congresso:

“ Na realização dos objectivos do novo sistema de ensino na Guiné e Cabo Verde, o professor desempenha um papel fundamental a todos os níveis. Ele deve contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento intelectual, político e moral da juventude e desempenhar a sua função educativa cooperando com os pais dos alunos... Da actuação dos professores nas escolas, do esforço na sua superação e das relações com a comunidade onde a escola se insere, dependerá em larga medida, a maneira como a nova geração resolverá os problemas que se porão aos nossos Estados nos próximos anos... A formação e a superação dos professores devem ser encaradas como um importante investimento para o futuro. Na realidade, o êxito do sistema educativo depende do nível de preparação dos professores e da sua aptidão em transmitir e adquirir conhecimentos. A formação de professores deverá ser considerada como um aspecto da nossa política de desenvolvimento” (Pereira, 1977:119)

Organização do sistema educativo

Os elementos básicos da estrutura do novo sistema educativo foram igualmente explicitados, principalmente pelo III Congresso, e retomados mais tarde pelo I Encontro dos Ministros da Educação. Um princípio estabelecido era o de que os níveis de ensino não deviam ser simples antecâmaras para os níveis seguintes aos quais não chega a maioria dos alunos (sequencialidade). Os níveis de ensino deviam ser definidos com base em dados objectivos, em função das exigências do país em termos de quadros. A estrutura geral do ensino devia corresponder às diferentes fases do desenvolvimento socio-económico do país (Pereira, 1977:113-120).

A estrutura dos sistemas educativos, tanto na Guiné como em Cabo Verde, devia integrar os seguintes níveis:

a) Ensino básico, obrigatório, integrado por um ciclo elementar de quatro classes e um ciclo complementar de duas classes. O ensino de base devia preparar o aluno para a vida activa (Pereira, 1977: 117).

b) Ensino secundário, com dois níveis: i) secundário básico, com a duração de três anos, correspondendo a um ensino de carácter essencialmente polivalente; ii) secundário politécnico, com duração de dois a três anos, com especialização em institutos de formação profissional ligados a diversos ramos da técnica e com acesso a

escolas superiores ou escolas secundárias. O acesso aos diversos níveis seria orientado com base em dados objectivos ligados às exigências do país, sem perder de vista a possibilidade de conciliação com as vocações individuais, desde que enquadradas nas necessidades colectivas (Pereira, 1977:118).

c) Ensino superior. A formação de nível superior continuaria a processar-se no exterior mediante utilização das bolsas concedidas pelos países amigos, bem como os estágios de aperfeiçoamento dos quadros formados no interior do país (Pereira, 1977:120).

3.2. Reformas efectivas

Estas directrizes para o planeamento de reformas permaneceram, na sua generalidade, letra morta, durante alguns anos. Apenas alguns elementos foram tomados em consideração e implementados isoladamente. A situação manteve-se até 1981, data em que foi formulada a primeira proposta de um Sistema Nacional de Ensino e Formação (SNEF).

As “reformas” efectivas introduzidas no sistema herdado ao longo dos anos lectivos 1975-1976 e 1976/1977, designados “Ano I e II da Organização”, e subsequentes, não foram muito significativas quando analisadas à luz das transformações que deviam ser operadas para a construção de um novo sistema educativo. Resumo a seguir algumas alterações introduzidas isoladamente no sistema educativo.

3.2.1. Reformas ao nível do Ensino Básico

O ensino primário passou a designar-se Ensino Básico e a compreender seis classes, distribuídas em dois ciclos: Ensino Básico Elementar (1ª a 4ª classes) e Ensino Básico Complementar (5ª e 6ª classes). O ensino básico passou a ser (teoricamente) gratuito. Esse nível de ensino devia constituir uma unidade completa com finalidade própria. Os seis anos de escolaridade deviam proporcionar aos alunos uma preparação para a vida produtiva, um objectivo que se esperava alcançar principalmente ao nível das classes terminais (5ª e 6ª).

Essa decisão política não foi porém acompanhada de nenhuma medida visando melhorar a rede escolar e sua distribuição equitativa pelo país e nem no sentido do reforço do orçamento para a educação. Por outro lado, a implementação do novo ensino básico de seis classes, iniciada no ano lectivo 1976/1977, não contou com um plano previamente definido e estruturado, nem com a criação das condições que o processo exigia. Alguns professores escolhidos para as classes experimentais tinham sido formados em Portugal, porém em número muito reduzido. Ao nível do país, o seminário realizado para organização da experiência teve a duração apenas de uma semana. Assim, a entrada em funcionamento da 5ª a 6ª classes deparou logo de início com algumas dificuldades: i) Não existia uma rede de escolas adequada (esta situação ainda persiste). As escolas com condições para o funcionamento dessas classes eram apenas seis: 3 em Bissau (a Escola de III Congresso; a Escola Amizade Guiné-Bissau Suécia – Peré, antigas escolas primárias da época colonial e a Escola Preparatória Salvador Allende, a única que efectivamente tinha sido construída, na época colonial, para um ensino desse nível). Nas regiões, havia uma escola em Bafatá, uma em Canchungo e outra em Bolama; ii) Os professores eram insuficientes do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Em Bissau, para as oito disciplinas que constituíam o plano dessas classes (Português e Ciências Sociais; Biologia e Química; Matemática e Física; Educação Visual e Trabalhos Manuais) havia apenas 4 professores; iii) As informações estatísticas eram muito confusas. Contribuiu para este estado de coisas, o estatuto especial das escolas geridas pelo Instituto de Amizade onde também funcionavam a 5ª e 6ª classes, cujos efectivos só mais tarde passaram a constar nas estatísticas do Comissariado de Estado da Educação Nacional.

Além disso, em simultâneo com classes experimentais, continuaram a funcionar os Ciclos Preparatórios do Ensino Secundário e este facto gerou uma certa interferência nas estatísticas de uma e da outra situação, dando origem a informações estatísticas contraditórias. Aliás, de uma forma geral, os primeiros anos da independência foram marcados por uma estatística bastante incompleta e pouca fiável. Desconhece-se se teria havido uma avaliação do ano experimental da 5ª classe antes da sua generalização.

Supressão da classe pré-primária e instituição do ensino pré-escolar

A supressão da classe pré-primária deixou um vazio na preparação prévia das crianças para a escola. Esta situação levou o Comissariado de Estado da Educação

Nacional e Cultura a iniciar, a título experimental, uma educação pré-escolar para atendimento das crianças de 0-3 anos. A implementação da decisão deparou-se logo, como era óbvio, com problemas relacionados não só com a falta de pessoal preparado para essa faixa etária como também com a ausência de infra-estruturas adequadas. Mas, mesmo assim, o Comissariado avançou com a abertura, em Bissau, no ano lectivo 1976/77, do primeiro Jardim, o *Jardim Infantil “Nhima Sanhá”*, frequentado nesse ano por 100 crianças. Dois anos mais tarde, 1978/79, era aberto, também em Bissau, o segundo Jardim, “Jardim Infantil Teresa Badinca”, no quadro de colaboração entre os Comissariados de Estado da Educação Nacional e o Comissariado de Estado da Saúde e Assuntos Sociais. O Jardim, destinado aos filhos dos trabalhadores desses dois departamentos estatais, foi implantado nas antigas instalações do lar de idosos, onde ainda funciona. Para dinamizar as acções dessa natureza ao nível das regiões, foi criado, ao nível do Comissariado de Estado da Educação Nacional, o Departamento de Educação Pré-Escolar.

Paralelamente, no âmbito do Instituto de Amizade, e anexo a alguns internatos, funcionavam, no mesmo período, em Bolama, o Internato Infantil “Josefina Machel”, frequentado por 87 crianças e em Bissau (Bissalanca), no Internato Titina Sila, um jardim com 211 crianças. Esses Jardins recebiam crianças a partir dos 3 anos que aí permaneciam até à entrada no ensino primário. Os quatro anos do ensino básico eram assegurados pelos internatos.

No final do ano lectivo 1980/1981, foram abertos em Bissau mais quatro jardins, para além de Nhima Sanha e Teresa Badinca. Eram os Jardins-de-Infância do Bairro de Ajuda; do Bairro Bandim 2; do Bairro Pefiné e o da Escola de Música “José Carlos Schartz”. No mesmo ano foi organizado um curso para Monitoras de Infância, no Internato Titina Silla, em Bissalanca, que contou com um grupo de onze raparigas, escolhidas mais tarde para estágio nos Jardins Teresa Badinca e Nhima Sanha. Realizaram-se também seminários para Auxiliares de Educadoras de Infância (CEEN, 1980).

O desenvolvimento da infância era visto apenas pelo prisma de centros pré-escolares com a função de preparar as crianças para o ingresso na escola. A localização desses centros situava-se em Bissau, em qualquer tipo de edifício. Todos os Jardins

eram colocados sob a orientação directa do partido único. A situação manteve-se praticamente inalterada ao longo da década 80.

3.2.2. Reformas ao nível do Ensino Secundário

A Escola Industrial e Comercial de Bissau, criticada como inadequada às necessidades do país em termos de formação de quadros técnicos e profissionais, iniciou uma profunda crise desde a independência, passando por momentos de indefinição. Parte das suas instalações foi transformada numa sala de conferências para acolher o III Congresso do PAIGC (15-20 de Novembro de 1977), uma estrutura que ficou conhecida por “Salão do III Congresso”, hoje em ruína. Surgiu, em substituição, um *Instituto Técnico de Formação Profissional* (ITFP), cuja primeira fase de instalação foi concluída em Janeiro de 1980 e, com ele, o primeiro Centro de Formação Profissional “Vitorino Costa”. O ITFP afirmava-se como uma instituição com autonomia técnica e administrativa, colocada sob tutela do Comissariado de Estado de Educação Nacional e Cultura (CEENC). O Instituto dependia também de outros organismos competentes em matéria de planificação e financiamento. Era assim iniciada uma formação de cariz profissionalizante à margem do sistema formal.

O ITFP tinha como principal objectivo a concepção, experimentação, execução e assistência a uma política de formação técnica e profissional adequada às exigências do desenvolvimento económico e social do país. As metas fixadas para a 1ª fase, 1980-1981, consistiam em formar pessoal nacional visando substituir o pessoal internacional colocado na concepção e direcção da formação; formar instrutores; estruturar e garantir o funcionamento das estruturas administrativas e técnicas do ITFP, como suporte básico às acções de formação.

A estrutura organizativa, fortemente burocratizada e hierarquizada, definida para a fase de implantação, compreendia: o Director do ITFP, um Departamento Técnico, um Departamento de Operações, um Departamento Administrativo, um Departamento de Planificação, um Conselho Directivo presidido pelo Director, integrado pelos Chefes dos Departamentos. O Departamento Técnico e o Departamento Administrativo foram os primeiros a entrar em funcionamento enquanto que o da Planificação dependia da assistência técnica da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Na sua fase inicial,

o ITFP dependia também da assistência técnica estrangeira que em 1980 era representada por 3 peritos da OIT (dos 7 inicialmente previstos), 10 instrutores da RDA (no quadro de um acordo entre JAC - Juventude Africana Amílcar Cabral e FDJ- Organização da Juventude da Alemanha Democrática) e 2 instrutores cubanos. No mesmo ano eram esperados mais sete instrutores e professores portugueses e 3 instrutores da URSS.

As áreas de formação, definidas sem nenhum estudo prévio que determinasse as necessidades do país, incidiam praticamente sobre as mesmas promovidas pela instituição extinta, mas com um nível de exigência muito mais baixo. Assim, durante o ano de 1980, o Instituto promoveu vários cursos como mostra o Quadro nº 19. Os custos eram suportados inicialmente pelo Estado, através do orçamento geral e de financiamento externo, sob forma de empréstimos e donativos. Os financiadores externos eram a República Democrática da Alemanha e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). Até o ano de 1985, os cursos existentes deviam ser reformulados e outros novos criados nos domínios da agricultura, pecuária e floresta. A formação de quadros de nível médio nos sectores prioritários devia ter início em 1986 (CEEN, 1980: 20-23).

Quadro nº 19 – Cursos promovidos por ITFP durante o ano lectivo 1980/81

Cursos	Área	Duração	Candidatos	Niv. Ingres
Capacitação	Soldador	250 horas	18	
	Introd. À Técnica de Aprovisionamento	200 horas	14	
	Princípios básicos de gestão de Armazéns	125 horas	20	
	Trabalhadores de construção civil	280 horas	22	
	Instrutores de Electricidade e Mec. auto		10	
Cursos	Formação de instrutores	255 horas	10	
	Mecânica Geral	3 anos	82	6ª classe
	Construção civil	3 anos	119	6ª classe

Fonte: CEEN (1980).

O ITFP foi mais tarde transformado num Instituto Nacional de Formação Profissional (INAFOR), com competências nomeadamente nas áreas de formação (promoção de acções de formação nos centros sob a sua tutela e apoio às acções de formação realizadas por outras instituições), planificação, coordenação e avaliação das acções de formação em geral e do aconselhamento e assessoria do Governo em matéria de política de formação profissional. O INAFOR passou a tutelar quatro centros entretanto criados:

a) Centro de Formação Industrial (CENFI). Localizado em Bissau, tinha como tarefa fundamental promover formações no domínio da indústria (construção civil, mecânica geral, mecânica automóvel, electricidade, carpintaria, canalização e refrigeração), através de cursos de aprendizagem, com duração de três anos e para candidatos habilitados com a 6ª classe. O centro tinha uma capacidade para formar mais de 600 alunos/ano.

b) Centro de Formação Administrativa (CENFA). Com sede em Bissau e dependências em três províncias do país, o centro ainda promove cursos técnicos de nível médio, com duração de três anos, para candidatos habilitados com a 9ª classe, nas áreas de contabilidade, secretariado e informática. Promove também cursos de formação nessas áreas para jovens e adultos e de aperfeiçoamento para profissionais nesses domínios e noutros. A sua capacidade de formação anual era idêntica à do CENFI.

c) Centro de Formação Agrícola (CEFAC). Localizado em Empada, o CEFAC, hoje em decadência, realizava cursos de curta duração nos domínios da agricultura e áreas como crédito agrícola e conservação e comercialização dos produtos agrícolas destinados aos camponeses.

d) Centro Experimental de Formação Comunitária (CEFC). O Centro, também localizado no Sul em Bedanda, era destinado a apoiar os camponeses em matéria de formação através de cursos de curta duração nas áreas de gestão e contabilidade básica. Promovia também outros cursos práticos relacionados, designadamente, com reparação de bicicletas e de máquinas descascadoras de arroz, produção de sabão artesanal, tratamento, fumagem e secagem de peixe, costura e outros. Tinha capacidade para formar cerca de 300 formados/ano.

A persistência de indefinições em matéria de políticas para a formação técnica e profissional não impediu a proliferação e o alargamento da rede de instituições a esse nível, tornando a situação ainda mais complexa. Assim, foram entretanto criadas: i) as Escolas Normais de Formação de Professores (a Escola “17 de Fevereiro, de Bissau” e a Escola “Amílcar Cabral”, de Bolama, resultante da transformação da Escola de Habilitação de Professores de Posto); ii) as Escolas de Formação de Professores de Bula e Cacheu (1977/78); iii) o Destacamento Pedagógico “Tchico Te” (1979/1980); iv) a

Escola Nacional de Educação Física e Desporto – ENEFD (1979); v) a Escola de Direito (1980), hoje Faculdade de Direito de Bissau, desde 1990²⁰⁴; vi) a Escola de Administração; vi) a Escola Técnica de Quadros de Saúde, “Dr. Fernando Cabral” (1992)²⁰⁵, destinada a promover um leque variado de cursos de enfermagem, técnicos de farmácia, técnicos de saneamento do meio ambiente, técnico social; vii) a Escola de Formação Agrícola, em Bula, em 1992, que teve uma duração episódica por falta de financiamento.

A maioria das medidas políticas implementadas no domínio da formação técnico-profissional antecederam o estudo sobre adequação/emprego que veio a ser feito apenas em 1987, por uma empresa francesa, a SODOTEC, sob a direcção do Ministério do Plano. O estudo revelou que o sector informal absorvia 80% do total de emprego ao nível nacional. O sector público fornecia cerca de 69% do emprego e destes 47% eram do sector da administração pública, uma situação que foi posteriormente alterada com as medidas de estruturação económica. O sector privado revelou-se incipiente e fraco nesse ponto de vista. O estudo revelou também que havia uma situação muito deficiente no que respeitava aos empregos qualificados e que era baixa a qualidade dos empregados, pois, muitos postos de trabalho, por vezes até relevantes, eram ocupados por pessoas não qualificadas. De acordo ainda com o mesmo estudo, os sectores de agricultura, floresta e pesca eram os que careciam de maiores necessidades de formação a médio prazo.

Estes dados, apesar de reconhecidos oficialmente, nunca foram tomados em consideração nas acções de formação que prosseguiram sempre fora do sistema educativo formal.

A formação técnica e profissional processam-se ainda hoje na ausência de uma política de formação profissional e técnica virada para as necessidades do país a curto, médio e longo prazo. Os sectores apontados como os de maior impacto para o desenvolvimento sócio-económico do país permanecem fora dos planos actuais de formação, fora do âmbito do sistema educativo. O ensino secundário, não saindo da

²⁰⁴ Decreto n.º 34, de 26 de Novembro de 1990, publicado no 1º Suplemento ao Boletim Oficial da Guiné-Bissau, n.º. 48, de 1990.

²⁰⁵ Decreto n.º 62-B/92, de 23 de Setembro de 1992, publicado no 1º Suplemento ao Boletim Oficial, n.º.52, de 30 de Dezembro de 1992.

orientação liceal, prossegue o seu afastamento cada vez mais do modelo politécnico inicialmente definido.

3.2.3. Reformas Curriculares

As reformas curriculares deviam, em princípio, introduzir profundas transformações tanto ao nível dos conteúdos, como das metodologias. Porém, as limitações em termos de pessoal técnico da administração, de docentes qualificados, de gestores escolares, inspectores e, sobretudo, de orientações devidamente estruturadas, não permitiram que fossem para além de algumas intervenções pontuais.

1) Alteração dos conteúdos das disciplinas de *Geografia e Ciências Naturais*. Essas disciplinas eram as que se revelavam mais impregnadas da ideologia colonialista que urgia erradicar quanto antes. Os conteúdos foram orientados para as realidades da Guiné-Bissau e Cabo Verde, dos “países irmãos” de Angola e Moçambique e da África. As Ciências Naturais abordavam conteúdos relacionados com o meio da criança, sua habitação, tabanca e meio ambiente.

2) Introdução de duas novas disciplinas a *Formação Militante e o Trabalho Produtivo*, seguindo as experiências das escolas das Zonas Libertadas. A Formação Militante visava proporcionar à criança um melhor conhecimento do seu meio social e da história do seu país (Sena, 1977). Nas classes mais avançadas a disciplina era uma mistura de história, de filosofia e de marxismo. Era ministrada por professores escolhidos pelo partido, geralmente militantes, mas não necessariamente habilitados para tal. O Trabalho Produtivo²⁰⁶, tinha por objectivo combater a desigualdade social, permitir a ligação entre a teoria e a prática e viabilizar a transformação progressiva da

²⁰⁶ Educação e o trabalho produtivo eram temas de conotação socialista-marxista que durante algum tempo mobilizaram a atenção de educadores e economistas. A ideia subjacente era proporcionar aos alunos uma preparação para as actividades produtivas. Tal como acontecera também com os projectos de ruralização do ensino, ao nível das comunidades africanas essas ideias nunca tiveram aceitação. Em todos os casos das experiências africanas originaram rapidamente atritos com factores tradicionais ligados à etnicidade, às regras comunitárias, a conflitos entre velhos e jovens, à questões relacionadas com o sexo. Era determinante o factor idade. A II Conferência Internacional sobre a Educação, organizada em Brazzaville, em 1978, pelo Bureau Africano das Ciências da Educação e Trabalho Produtivo, conseguiu reunir algum consenso sobre a vantagem de introdução nos programas de actividades de tipo profissional ao nível pós-primário. Mas realçou também o papel decisivo da investigação pedagógica no progresso social e da educação nos diferentes sectores de desenvolvimento de cada comunidade nacional (Deblé:1984: 22-23).

escola numa unidade autogerida e autofinanciada, segundo o modelo das escolas das regiões libertadas. Até à sua supressão, a disciplina nunca pôde contar com uma organização adequada e nem com meios humanos e materiais exigidos pela natureza e dimensão das acções que enquadrava que iam de uma vasta produção agrícola (legumes, fruta, cereais), à reconstrução de escolas e produção artesanal (Comissariado de Estado da Educação Nacional, 1980:15).

3) Confirmação da língua de ensino. A adopção do português como língua de ensino nas escolas das áreas libertadas, depois de tentativas, sem sucesso, de utilização do crioulo, não havia conduzido a resultados muito significativos. Sobre as experiências com a língua portuguesa, enquanto língua de ensino, também não foram deixados registos dignos de menção e de seguimento. A problemática do ensino e da aprendizagem da língua portuguesa não pareceu ter despertado algum interesse por parte das autoridades educativas coloniais. Impunha-se, portando, uma decisão política face à nova situação, mais complexa, em que deviam ser ponderados alguns factores: i) a realidade linguística nacional composta por dezenas de *línguas nacionais* que representam outros tantos grupos étnicos, com características próprias; ii) a existência de um idioma veicular – *o crioulo* – falado por uma grande maioria da população, entretanto bastante enriquecido durante a luta da libertação nacional, contexto em que cumpriu relevantes e estratégicas missões na sua função de língua materna para alguns e de informação e comunicação política e transétnica para todos. Essas funções permitiram o enriquecimento do crioulo, principalmente em termos de vocabulário político, mas esse nível de evolução não era ainda suficiente para poder ser tomada como língua de ensino, porque não era escrita e era falada apenas por cerca de 50% da população. iii) a existência de uma língua do colonizador utilizada no ensino, na administração interna e na comunicação internacional – *o português* - uma língua com uma importante função social e política por permitir o acesso ao saber moderno, porém falada por uma percentagem ainda mais reduzida da população guineense.

Mas, as línguas nacionais, embora viradas para a oralidade, são as únicas depositárias dos valores tradicionais e dos elementos fundamentais da identidade nacional (I Encontro, 1978). Por outro lado, a língua portuguesa é a que mais facilmente permite o acesso ao saber moderno, à comunicação no plano internacional e é ainda hoje a língua da administração. Aliás, as experiências do uso do crioulo no ensino e nos

manuais, iniciadas nas zonas libertadas, revelaram-se inviáveis porque o crioulo não se encontrava em condições de ser utilizado como língua escrita.

Perante este cenário, a língua portuguesa tinha que continuar a ser a língua de escolarização. Eram previsíveis as dificuldades que a sua utilização acarretaria por parte dos alunos em termos de expressão, de transmissão dos conhecimentos adquiridos, de aprendizagem de várias matérias, dificuldades, aliás, registadas nas escolas das zonas libertadas e nas escolas coloniais. Eram igualmente previsíveis as dificuldades ao nível dos próprios docentes, principalmente dos professores-combatentes, cuja maioria apresentava um nível baixo de domínio de língua portuguesa.

Segundo orientações emanadas do I Encontro dos Ministros de Educação, a língua portuguesa devia constituir matéria de investigação séria para a definição de uma metodologia própria para o seu ensino e aprendizagem num contexto em que era dominada por uma ínfima parte da população das zonas urbanas e praticamente desconhecida nas zonas rurais onde habita a grande maioria da população. As orientações foram ainda no sentido da definição de uma política linguística; de formação de quadros para a pesquisa; da elaboração do mapa linguístico nacional; de transcrição do sistema fónico e fixação da escrita, das estruturas gramaticais; de elaboração de um inquérito sócio-linguístico e sócio-político sobre a função e repartição das línguas nacionais, do crioulo e do português, visando a utilização progressiva das línguas nacionais e veiculares na educação.

Em termos de política linguística oficial, a situação do país permaneceu inalterável desde a independência, apesar de o crioulo ter conhecido uma certa evolução e promoção (com a liberalização económica, o multipartidarismo, a afirmação da democracia e a publicação de algumas obras, o crioulo é hoje a língua do parlamento e das grandes intervenções políticas). Assim, mantém-se de pé a velha questão: como se estabelece a comunicação com as crianças no processo de ensino-aprendizagem? Nesta dificuldade de comunicação reside certamente uma das causas das elevadas taxas de abandono, de reprovação, de insucessos escolar das crianças principalmente nas primeiras classes. Nela reside também um dos motivos de desilusão e de insatisfação dos pais, sobretudo nas zonas rurais, por consideram que a instituição escolar é afinal

um espaço que nada tem a ver com seus valores e cultura, um espaço de alienação cultural.

3.2.4. Organização, formação e enquadramento do pessoal docente

De entre as medidas de maior alcance tomadas logo após a independência, na linha das recomendações do PAIGC, reforçadas pelo III Congresso, inscrevem-se as relacionadas com a organização e formação do pessoal docente. A nova situação gerada com a independência caracterizava-se por um corpo docente bastante heterogéneo, tanto do ponto de vista da formação académica, como da formação pedagógica, ideológica e de experiência de docência. Constituía-m-no, ao nível primário: 1) os “verdadeiros professores”, assim considerados pela administração colonial, os *Professores Primários*, formados segundo a ideologia colonial nas escolas de Magistério Primário, em Portugal. Esses representavam uma minoria; ii) os *Professores de Posto Escolar*, com uma formação orientada para o meio rural, formados na Província, também um grupo minoritário; iii) os *Monitores Escolares*, formados em cursos específicos que representavam o grupo maioritário; iv) os *Professores-Catequistas*, de orientação missionária cristã, conhecedores profundos da realidade rural da Guiné e que atravessavam no momento da independência, uma fase de transformação, por força do Decreto-Lei 45 908, de 10 de Setembro de 1964; v) os *Professores Combatentes*, dotados de uma formação política segundo os ideais e princípios do PAIGC, porém, com um fraco nível académico e pedagógico, apesar dos estágios seguidos por alguns nas zonas libertadas, durante a luta da libertação. Para além desses ainda existiam os professores do Ciclo Preparatório, do Liceu e da Escola Industrial e Comercial de Bissau. Na globalidade, o corpo docente passou a ser constituído por uma maioria de docentes sem ou com deficiente formação, tanto académica como pedagógica, embora com alguma experiência. A superação dessas deficiências, a formação de um corpo docente com um novo perfil, dentro das novas directrizes, sem paralisar o funcionamento do sistema escolar que, entretanto, enfrentava uma forte pressão da explosão escolar e passava por tentativas de transformação, era o gigantesco desafio que se punha às autoridades e instituições educativas, por sua vez envolvidas num processo de organização global do país.

Por outro lado, as experiências educativas desenvolvidas durante a luta encontravam-se, na altura da independência, na sua fase incipiente. O sistema escolar montado e enquadrado pelo Instituto de Amizade encontrava-se na fase de implantação e expansão, num contexto precário e contingente, próprio de uma luta de guerrilha. Do lado da administração colonial, as transformações aceleradas introduzidas nas vésperas da independência, designadamente em matéria de organização do ensino elementar e liceal a partir de 1971, tinham espoletado a explosão escolar, o alargamento da rede escolar e aumento de docentes. A gestão dessa nova situação na Guiné apenas tinha iniciado. Em suma, as poucas experiências adquiridas ao nível desses dois modelos eram ainda bastante frágeis para poderem ser generalizados num contexto totalmente diferente. Eram precisas novas decisões e novos modelos para organização e formação de docentes para novos desafios que incluíam a construção de um novo sistema educativo.

A primeira medida adoptada foi a definição do corpo docente pelo Decreto 48/75, de 27 de Setembro de 1975, do Conselho dos Comissários de Estado. Inspirando-se no Diploma Legislativo n.º 1912, de 26 de Maio de 1971, o Decreto definiu as seguintes categorias:

1) Ao nível do ensino primário:

- a. Professores diplomados com o curso de Magistério Primário;
- b. Professores de Posto Escolar;
- c. Professores habilitados com o 5º ano dos liceus;
- d. Professores com habilitações inferiores ao 5º ano dos liceus.

Para leccionar no ensino primário, a habilitação mínima era o 2º ano do ciclo preparatório. A situação dos monitores escolares não foi tomada em consideração pelo Decreto, apesar das importantes melhorias introduzidas na sua formação, designadamente, a partir de 1969, com Despacho do Secretário Geral, do Governo da Província, de 3 de Janeiro. Efectivamente, os monitores que no passado constituíam a maioria docente não figuravam no grupo dos docentes do ensino primário, apesar de terem mantido, no ensino básico, o mesmo peso devido ao aumento vertiginoso do

número de alunos. No ano lectivo 1980-1981, os monitores representavam 53,4%, dos 2.584 docentes em exercício nesse nível de ensino.

Da mesma forma, não foi valorizado o curso de habilitação dos Professores de Posto Escolar, apesar de ter sido mantida a sua estrutura nos cursos que se seguiram à independência nacional. Os Professores do Posto Escolar passaram a ter um maior protagonismo no ensino básico na medida em que representavam 6,2% do total dos docentes, face à minoria dos Professores Primários Diplomados que não passava de 1,1% (Ministério da Educação Nacional:1981:17).

2) No ensino secundário, dada a carência de docentes para responder à elevada procura, foram definidas as seguintes categorias de docentes:

- a. Professores Licenciados ou Bacharéis com formação em Ciências Pedagógicas;
- b. Professores com bacharelato ou cursos dos institutos industriais ou comerciais, ou equivalente;
- c. Professores habilitados com 1º ano de Faculdade;
- d. Professores com 7º ano dos liceus ou equivalente;
- e. Professores com 5º ano dos liceus ou equivalente.

Foram estabelecidos como habilitações mínimas o 7º ano dos liceus para leccionar no Ciclo Preparatório; licenciatura, bacharelato ou cursos dos institutos industriais ou comerciais para leccionar no Liceu e na Escola Industrial e Comercial. A distribuição pelas categorias era a indicada no Quadro nº 20.

Quadro nº 20 – Categorias dos professores dos ensinos básicas e secundário

Professores do ensino primário	Letras Venc.	Professores do ensino secundário	Letras
Diplomados c/ Curso de Magistério Primário	O	Licenciados ou Bacharéis com pedagógicas	H
Diplomados c/ Curso de Professores de Posto	V	Bacharéis, cursos dos Institutos Industriais ou Comercial ou equivalente	I
Habilitados com 5º do Liceu ou equivalente	Q	Com 1º ano de Faculdade	K
Com menos do 5º ano	X	Com 7º ano dos liceus	L
		Com 5º ano dos liceus	M

Fonte: Decreto 48/75.

O Decreto 48/75 não definiu os sistemas de provimento, formação e nem de qualificação profissional dos docentes. O diploma assentava num pragmatismo ditado pela força das circunstâncias: era preciso dar possibilidades aos que sabem mais para poderem ensinar os outros. Eram medidas transitórias, segundo enfatizava o preâmbulo do Decreto, mas que nunca chegariam a ser efectivas.

No ensino secundário, para ultrapassar a falta de professores e aproveitar ao máximo os próprios alunos do liceu, foram criadas novas categorias que desciam até ao nível de professores habilitados apenas com 5º ano dos liceus. Porém, essas medidas não impediram que o ensino secundário funcionasse durante o período em análise fundamentalmente com professores provenientes de várias origens (Portugal, Brasil, Alemanha, URSS, Guiné-Conakry, Senegal) ao abrigo dos acordos de cooperação e amizade. Em 1978, havia um total de 33 *Professores-Voluntários* das Nações Unidas, de várias nacionalidades. Era um sistema de cooperação que se tornava cada vez mais difícil de operacionalizar devido às dificuldades financeiras que se impunham e às limitadas capacidades logísticas para acolhimento dos professores vindos do exterior, principalmente em termos de alojamentos suficientes e condignos, dificuldades que geravam problemas ao nível da contratação e da chegada atempada desses professores ao país. As despesas com esses professores já representavam um peso importante no orçamento da educação.

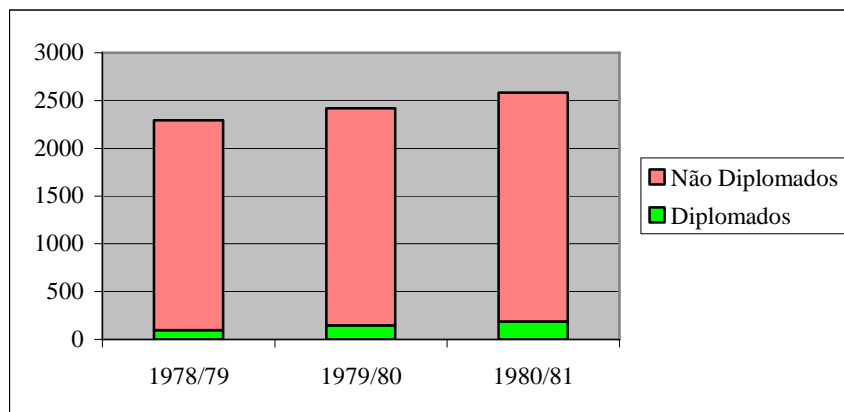
A situação da docência ao nível do ensino secundário foi-se agravando com o aumento do número de alunos, com a falta de alternativas de formação e também com as saídas para formação no estrangeiro de alunos-professores que iam terminando o curso complementar dos liceus com melhores médias (CEEN, 1980). O aumento significativo do número de alunos no ensino secundário fez crescer o número de professores que se manteve porém sempre abaixo das necessidades reais, pois, por dificuldades logísticas e económicas, diminuía o número de professores-voluntários qualificados. Nos três últimos anos do período em análise, a situação era já preocupante: 93% dos professores que trabalhavam no país, ao nível do sistema educativo, eram professores sem qualificação pedagógica e a maior parte concentrava-se ao nível do ensino secundário (Quadro nº 21 e Gráfico nº 3).

Quadro nº 21 – Professores diplomados e não diplomados

Professores	1978/79		1979/80		1980/81	
Diplomados	96	4,2%	147	6,1%	187	7,3%
Não Diplomados	2 196	95,8%	2 274	93,9%	2 397	92,7%
Total	2 292		2 421		2 574	

Fonte: Ministério da Educação Nacional (1981: 17).

Gráfico nº 3 – Professores diplomados e não diplomados



A situação exigia o recrutamento de docentes não qualificados ou com insuficiente qualificação, baixando os critérios de recrutamento. Os critérios provisórios de recrutamento de docentes passam a ser a norma durante vários anos, fazendo crescer consideravelmente o número de docentes sem formação como mostra o Gráfico nº 3, perpetuando os critérios de baixa exigência. Era necessário elevar o nível dos critérios de recrutamento, mediante acções de formação dos docentes em exercício, uma modalidade de formação que foi pouco valorizada nesse nível.

Formação de docentes

A formação dos professores era uma necessidade sentida e encarada na óptica do Partido/Estado, como um investimento, um imperativo e uma condição indispensável para ultrapassar a complexidade da nova situação e enfrentar as transformações que se operariam ao nível do sistema educativo. Na verdade, durante o período em análise houve uma intensa actividade de sensibilização, consciencialização e mobilização dos professores traduzida por vários seminários e conferências sobre vários temas, relacionados, designadamente, com o papel do professor, com a importância da educação no desenvolvimento do país, com os novos programas a serem introduzidos. Houve também seminários para as Comissões de Estudos; acções orientadas por equipas

técnicas, do CIDAC (Centro de Informação e Documentação Anti-Colonial); seminários para avaliação de experiências educativas, em suma, uma intensa actividade que deixava bem clara a importância do professor no novo contexto. Muitas dessas acções puderam contar com a participação de altos dirigentes do partido e até mesmo do então Presidente do Conselho de Estado, Luíz Cabral, que numa dessas ocasiões havia realçado a importância da educação no desenvolvimento do país (Sena, 1977:112-115). Tudo isto constituía uma condição importante do ponto de vista de garantias políticas, mas insuficientes para assegurar o sucesso de uma formação e o desempenho dos professores sobretudo nas zonas mais recuadas do país, onde eram sentidas carências de várias ordens. As preocupações com o novo estatuto do professor não foram traduzidas na criação de condições sócio-profissionais efectivas para o desempenho das suas funções.

O Comissariado de Estado da Educação Nacional, para levar avante as acções de formação dos docentes, decidiu lançar-se em várias frentes de formação e superação de professores que ultrapassavam de longe as suas capacidades em recursos humanos, materiais e financeiros e em matéria de experiência. As acções de formação eram na sua maioria destituídas de planos articulados e de programas. Por outro lado, não existindo um sistema educativo estruturado e contextualizado, tornava-se difícil, senão mesmo impossível definir o perfil do professor que se pretendia obter com a formação e consequentemente toda a acção para a sua formação.

Assim, os objectivos fixados em termos de formação de docentes eram mais quantitativos do que qualitativos, mais académicos do que pedagógicos e visavam: i) formar e superar os professores combatentes da liberdade (não se conhece o número exacto desses professores, nem o seu perfil); ii) formar professores do ensino básico; iii) diplomar professores em exercício (monitores, professores do posto e professores primários não diplomados); iv) formar professores para o ensino secundário; v) instituir a formação contínua dos professores em todos os níveis de ensino (CEEN, 1980).

Modalidades de formação

As acções de formação de professores do ensino básico foram enquadradas em três modalidades básicas: formação flexível, formação em serviço e formação inicial com

várias combinações: cursos intensivos, seminários, estágios, projectos, círculos de estudo (Borges, 1996: 66).

- 1) A formação flexível, com complemento de formação académica e profissional, destinava-se à reconversão dos professores-combatentes e decorria nos centros de Djabadá e Có.
- 2) A formação em serviço, destinada aos professores sem qualificação para a docência, processava-se através do Curso Dirigido. O Curso Dirigido era uma modalidade de formação à distância adoptada pelo Comissariado de Estado a partir de 1978. Para os docentes com menos habilitações, a formação por essa modalidade podia durar cinco anos. Esta modalidade de formação incluía reuniões quinzenais de um grupo de supervisores também responsável pela elaboração dos planos e programas do curso (Borges, 1996: 66).
- 3) Formação inicial assegurada por três esquemas: i) pelos centros de formação de Bula e Bolama, com duração de três anos, para candidatos habilitados com a 6^a classe. Os professores saídos desta formação leccionavam as quatro primeiras classes; ii) pelo centro de Bissau, para candidatos habilitados com 9^a classe e com a duração de três anos; iii) Magistério Primário em Portugal (Aveiro e Tomar), para candidatos habilitados com 9^a classe e durante três anos²⁰⁷; iv) cursos em Cabo Verde, para professores com 9^a classe, com duração de três anos. Os últimos três cursos garantiam professores para as seis classes dos ensinos básicos (idem).
- 4) Ao nível do ensino secundário, a formação inicial era garantida pelo Destacamento Pedagógico “Chico Té”, na sua fase inicial de estruturação. Contava-se também com uma formação a esse nível em Cabo Verde (Quadro nº 22).

²⁰⁷ Este esquema de formação durou até ao ano lectivo 1984/1985 (Borges, 1996:66).

Quadro nº 22 – Modalidades de formação de docentes

Esquemas de formação	Perfil ing.	Duração	Candidatos	Diplomas
Ensino básico				
Formação regular (inicial)	6ª Classe	3 Anos	Alunos	Professor do E.B.E
Formação Prof. Combatente	4ª Classe	4 Anos	Professores Combatentes.	Professor do E.B.E
Curso Dirigido	6ª Classe	4 Anos	Monitores e Prof. do Posto	Professor E.B.E.
Curso em Cabo Verde	9ª Classe	3 Anos		
Magistério Primário	11ª Classe	4 Anos		Professor do E.B.
Ensino secundário				
Destacamento “Chico Té”	9ª Classe	4 Anos	Alunos da 10 e 11ª classes	Professor do E. Sec
Curso em Cabo Verde	11ª Classe	-		Professor do E.S.G
Curso no Estrangeiro ²⁰⁸	11ª Classe	-		Professor do E.S.G

Fonte: CEEN (1980).

Os cursos conferiam diplomas respectivamente, de Professor do Ensino Básico Elementar (PEBE), Professor de Ensino Básico (PEB), Professor do Ensino Secundário (PES) e Professor de Ensino secundário Geral (PESG). O Curso Dirigido destinava-se à qualificação, em serviço, de agentes de ensino habilitados com 4ª e 6ª classes. Tinha a duração, respectivamente, de 5 e 4 anos, conforme os casos. Era sancionado com um diploma de Professor do Ensino Básico Elementar (PEBE).

As metas fixadas para a 1ª fase apontavam para a formação de todos os professores combatentes até 1984 e para a formação de um total de 1151 professores assim distribuídos: 451 professores pelo Curso Dirigido, 567 professores do Ensino Básico pela formação regular e 133 professores do Ensino Secundário pelo Destacamento “Tchico Te”, até 1985. Na 2ª fase, os candidatos à formação para o ensino básico teriam que ter como habilitações de base a 9ª classe e para o ensino secundário a 11ª classe. A duração dos cursos seria mantida (CEEN, 1980:9-11).

3.2.5. Desenvolvimento das acções de formação

Para a formação de professores só se podia contar, num primeiro momento, com as duas instituições implantadas pelo sistema colonial: a) Escola de Habilitação de Professores de Posto Escolar, em Bolama, que devia receber candidatos habilitados com 4ª classe ou 2º ano do ciclo preparatório; b) a Escola de Magistério Primário de Bissau, ainda embrionária, onde eram admitidos candidatos com a 9ª classe, à semelhança do que se passava na metrópole. Porém, a que oferecia maiores garantias era a Escola de

²⁰⁸ Entre 1976 e 1985, muitos candidatos à docência, com o nível apenas de nona classe, foram formados em Portugal, principalmente em Aveiro e Tomar. A formação com duração de dois anos, apesar de feita em Portugal, era apenas reconhecida na Guiné-Bissau.

Habilitação de Professores de Posto de Bolama, mas tarde designada Escola de Formação de Professores Amílcar Cabral.

Por outro lado, era necessário, como na execução de qualquer acção, uma planificação e a garantia prévia de determinados elementos indispensáveis: i) um perfil do professor; ii) um calendário realístico, com as acções definidas de forma clara e sem ambiguidades; iii) a garantia e a disponibilidade dos recursos; iv) a presença efectiva e o envolvimento de pessoas com conhecimentos e meios específicos de trabalho; v) uma administração; vi) suportes documentais; vii) um sistema de avaliação. Estes elementos faltaram e as acções iniciadas em 1975 foram-se dispersando ao longo dos anos, tornando cada vez mais difíceis a coordenação, o seguimento e avaliação, requisitos de qualidade.

Sem a mínima preocupação de uma abordagem exhaustiva, e também limitado pelas fontes existentes, enumerarei apenas alguns desses eixos e acções que mereceram mais atenção dos políticos e financiadores, mas que oferecem também elementos para uma melhor análise da política de formação de docentes.

1) Formação de Professores-Combatentes

Recorde-se que os professores-combatentes tinham um nível de escolarização muito baixo, não ultrapassando a 4ª classe. Eram, contudo, portadores de alguma formação prática para a docência recebida em seminários e cursos organizados para o efeito, nas Zonas Libertadas, cujos conteúdos se desconhecem. Possuíam uma forte formação política segundo os ideais que deviam nortear a construção da nova sociedade.

A formação dos Professores-Combatentes processava-se em dois níveis complementares e fundamentalmente em dois centros: o Centro de Djabadá e o Centro de Có.

- a. O Centro de Djabadá funcionava como um primeiro nível de formação. Tinha por objectivo preparar os Professores-Combatentes para acesso ao Centro de Có, proporcionado-lhes um complemento de formação e a melhoria dos seus níveis teórico-práticos (Borges, 1996: 69).

- b. Com aproveitamento suficiente, os candidatos podiam aceder à formação inicial aos Centros de Formação de Bolama ou Bula ou ainda ao Curso Dirigido
- c. O Centro de Formação de Có, preparava os docentes para acções de alfabetização que deviam ser desenvolvidas nas comunidades. O conteúdo e a orientação da formação baseavam-se muito no método de Paulo Freire, na consciencialização política e pedagógica (Borges, 1996: 69).

Centro de Formação e Superação de Professores - Centro “Máximo Gorki”

Foi o primeiro centro de formação e superação de professores criado pelo Comissariado de Estado da Educação e Cultura, em Dezembro de 1975, nas antigas instalações do exército colonial, em Có, Região Norte do País. O Centro tinha como objectivo principal formar e superar os Professores-Combatentes que possuíam como habilitações a 4ª classe. Esses professores deviam receber durante dois anos uma formação académica correspondente ao ciclo preparatório (6ª classe). No terceiro ano deviam receber uma formação pedagógica intensiva acompanhada de actividades didácticas e produtivas em estreita colaboração com a população. O conteúdo da formação devia incidir sobre a melhoria dos seus níveis, político, didáctico e pedagógico. O seu perfil de saída devia permitir-lhes trabalhar também como agentes dinamizadores do desenvolvimento comunitário. Este aspecto era, aliás, citado como exemplo de integração e dinamização da comunidade.

Dirigido por um comité de três elementos (Director, subdirector e um membro), o Centro funcionava também como um pólo de dinamização sóciopolítica da comunidade e realizava pesquisas de todos os aspectos da realidade económica, político-social e cultural da etnia local, a *mancanhe*²⁰⁹.

Os conteúdos programáticos para a formação dos professores abarcavam um leque variado de disciplinas como: Português; Aritmética e Metodologia, Psico-Pedagogia, Desenho e Trabalhos Manuais, Formação Militante, Educação Sanitária, Educação Musical, Educação Física. Os formandos, em obediência ao princípio da

²⁰⁹ Não foram apresentadas as razões dessa opção, uma vez que o grupo étnico escolhido não é dos maioritários.

ligação do trabalho manual ao trabalho intelectual e da ligação da escola à vida, trabalhavam no campo da agricultura e da pecuária e desenvolviam junto das comunidades actividades relacionadas com a educação sanitária, a educação política, a alfabetização, a protecção materno-infantil, a nutrição, a organização da juventude e a iniciação à criação de pré-cooperativas. O Centro tinha portanto uma forte intervenção social e comunitária (CEENC, 1978).

Os apoios financeiros provinham de diversas fontes, designadamente, do Fonds International d'Échanges Universitaires (FIEU); do Conselho Ecuménico das Igrejas (COE); da Comissão das Comunidades Europeias (CEE); do Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED) que levantava sérios problemas de coordenação e integração (CEENC, 1976).

Estava-se perante uma primeira tentativa de reprodução do modelo escolar desenvolvido nas áreas libertadas, assente na unidade entre o trabalho manual e o intelectual. Os educadores trabalhavam arduamente na melhoria das condições higiénicas e infra-estruturais das antigas instalações militares do exército português onde funcionava o Centro. As produções agrícola e animal eram abundantes e o Centro estava perto de atingir a auto-suficiência alimentar.

Porém, do ponto de vista científico e organizativo, o Centro enfrentava uma série de obstáculos que viriam condená-lo ao insucesso total. Não havia, por exemplo, a capacidade para o aproveitamento dessas actividades produtivas como uma fonte de conhecimento diversificado que extravasasse o domínio da agricultura e abrangesse outros domínios; a formação e a reciclagem dos professores no domínio do ensino básico não se baseavam na prática fundada nessas actividades, mas sim em teorias sobre como ensinar; o centro não possuía uma escola primária experimental; as dificuldades materiais limitavam cada vez mais as acções; as reflexões sobre a organização administrativa do centro, sobre as formas da sua integração eficaz na vida comunitária, nas actividades político-pedagógicas futuras eram praticamente inexistentes. De entre uma quantidade razoável de informações sobre as actividades produtivas desenvolvidas no Centro, sobre os aspectos relacionados com a gestão dos seus recursos materiais e os procedimentos administrativos adoptados, são escassas as informações sobre os

resultados conseguidos em termos de superação e formação de docentes, o motivo que motivou a criação e funcionamento (Freire, 1984: 58-60).

2) Curso de Estudos Dirigidos

Era uma modalidade de formação em serviço, à distância, baseada em módulos de formação e círculos de estudos, criada em 1978 pelo Comissariado de Estado da Educação Nacional. Era uma formação intermédia, entre os níveis de Djabadá e Có e de Bula, Bolama e Bissau, destinada a todos os professores em serviço ao nível do ensino básico (Borges, 1986: 70). O curso, iniciado em Cacheu, destinava-se à qualificação em serviço dos agentes de ensino habilitados com 4^a e 6^a classes. A duração era, respectivamente, de 5 e 4 anos. O curso era sancionado com um diploma de Professor do Ensino Básico Elementar (PEBE).

No início do ano lectivo 1979/80, já havia um total de 275 alunos inscritos nos cursos ministrados em Bissau, Bula, Cacheu, Calequis e Cantchungo. Devido às difíceis condições de funcionamento dos cursos, as taxas de abandono eram elevadas. No ano lectivo em apreço, tinham sido registadas 61 desistências (CEEN, 1980).

Não há uma avaliação dos resultados obtidos por essa modalidade de formação. Porém, depreende-se que não tenha atingido a meta fixada dos 451 professores diplomados em 1984. O curso foi suspenso em 1984-1985 devido à heterogeneidade dos candidatos, à falta de recursos humanos, materiais e financeiros e sobretudo devido às elevadas taxas de insucesso e ao seu fraco impacto.

3) Formação inicial – as Escolas de Formação de Professores “Amílcar Cabral” de Bolama e a Escola Formação de Professores de Bissau

a) Escolas de Formação de Professores “Amílcar Cabral” de Bolama

A Escola de Formação de Professores de Bolama nasceu da remodelação da Escola de Formação e Habilitação de Professores do Posto, criada em 1967, e destinava-se a formar professores para o Ensino Básico. A habilitação inicialmente exigida era a 6^a classe e a duração da formação de 3 anos. No ano lectivo 1977/78, a escola era frequentada por 142 alunos, do 1^o ao 4^o ano, dos quais apenas 17 (12%) eram do sexo

feminino. A escola de Bula tinha no mesmo ano lectivo de 1977/78, um total 53 alunos, no 4º, todos de sexo masculino.

As escolas funcionavam em regime de internato. Os programas dessas escolas seguiam muito de perto o programa da Escola de Formação e Habilitação de Professores do Posto, com excepção apenas dos conteúdos relacionados com ciências sociais e humanas (Borges, 1996: 71) O nível de formação dos candidatos saídos destas escolas era considerado adequado ao ensino das quatro primeiras classes do ensino básico.

b) Escola de Formação de Professores de Bissau

Formava durante três anos os candidatos habilitados com a 9ª classe, destinados à docência ao nível do ensino básico. Os programas eram baseados nos programas do Magistério Primário em Portugal. À semelhança da ideia dominante na administração educativa colonial, o curso era considerado o mais adequado para os docentes destinados às seis classes do ensino básico. Os docentes habilitados com esse curso eram recrutados para ensinar nas escolas do ensino básico complementar, 5ª e 6ª classes (Decreto 48/75, de 24 de Setembro).

4) Seminários de férias

Os seminários de férias eram uma tentativa de reabilitação dos seminários de aperfeiçoamento dos agentes do ensino, organizados durante as férias pela Inspecção do Ensino Primário, da administração colonial (DL 1912-A, de 1971). Funcionaram a partir do ano lectivo 1975/76 até 1978/79. Os seminários foram sempre muito procurados, facto justificado pelo número crescente de docentes e pessoal da educação que os frequentavam, como se pode constatar pelo Quadro nº 23.

Quadro nº 23 – Aperfeiçoamento do pessoal docente

Formandos	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Prof. EBE	487	547	783	942
Prof.EBC	25	250	250	219
Prof.ES	90	60	-	30
Directores	-	-	20	30
For.Prof	-	-	-	30
E.P. Escolar	-	-	-	14
T.Produtivo	-	-	-	80
Outros	-	-	-	73
Total	602	857	1 053	1 418

Fonte: SNEF (1981:18)

Foram entretanto surgindo obstáculos à sua realização, difíceis de transpor, ao longo dos anos, sendo os principais: a heterogeneidade dos candidatos a esses cursos (tanto do ponto de vista dos níveis de habilitação académica, como de formação pedagógica e experiências profissionais); as carências em termos de recursos humanos e materiais e, sobretudo, financeiros; a queda gradual da motivação dos docentes, devido à degradação das condições de trabalho e dos salários; a falta de organização e de um sistema de avaliação e certificação dos cursos. Os obstáculos eram demasiadamente fortes para permitirem a sobrevivência da iniciativa e a sua continuidade.

5) Centro de Educação Popular Integrada (CEPI): Uma tentativa de organização de um sistema de educação global

Em simultâneo com a gestão da complexa situação da educação criada pelos confrontos descritos pelas fragilidades e pela adopção de medidas políticas pouco coerentes em relação às orientações gerais emanadas do III Congresso iniciavam-se, a partir de 1977, acções visando a instalação, no meio rural, de um sistema de educação global que devia impulsionar a transformação e a promoção global da sociedade na perspectiva da reconstrução nacional. Partia-se da primazia concedida ao desenvolvimento do mundo rural onde vivia (e vive) a maioria da população do país e onde se concentrava (e se concentra) a força produtiva do país. Havia a necessidade de elevar o nível de vida dessa população e de melhorar a qualidade das forças produtivas. Por outro lado, sentia-se a necessidade de formar professores para o ensino básico complementar que, de acordo com os objectivos da reforma, devia preparar os jovens para a vida activa.

Nesse sentido, foram implantados em alguns pontos do país os Centros de Educação Popular Integrada inspirados também nas recomendações do Partido (educação popular básica, estruturação do ensino a partir do campo) e nas experiências da prática sócio-educativa das *Zonas Libertadas*. Os sujeitos e objectos fundamentais desses centros, os seus protagonistas, eram: o militante armado, a população (homens e mulheres) do campo com necessidades educativas específicas, os alunos saídos da escola primária que deviam entrar no mundo da produção e as instituições escolares.

O programa foi lançado em Março de 1977 e surgia na tentativa de estabelecer relações entre escolas/massas populares e ensino/produção. Baseado numa perspectiva de formação-acção, o programa pretendia também conceder primazia ao desenvolvimento do mundo rural onde as reformas educativas deviam proporcionar um ensino de seis classes e preparar professores para leccionarem nessas classes. A população devia participar e ser envolvida na elaboração dos conteúdos. O sistema de ensino no meio rural tinha como objectivos: “a) melhorar as condições de vida das populações rurais; b) elevar o nível de suas forças produtivas; c) encontrar um equilíbrio económico entre o campo e a cidade” (Comissariado de Estado da Educação Nacional, 1978:3)²¹⁰. O Centro devia: i) contribuir para a criação de um sistema de ensino integrado de seis classes no meio rural, orientado para a valorização das tradições e conhecimentos locais; ii) formar os alunos no sentido da utilização dos recursos do meio; iii) integrar os alunos que terminavam a 6ª classe, no meio rural, com a criação local de alternativas económicas reais, contrapondo os atractivos das cidades; iv) a formação polivalente dos docentes em íntima ligação com a comunidade e a sua prática social; v) a elaboração de programas a partir dos conhecimentos tradicionais das populações, qualificando-os para intervenções nos mais variados domínios da vida das comunidades (CEEN: 1978); vi) tinha ainda como objectivo estabelecer relações estreitas e sistemáticas entre a escola e a vida económica, social e cultural da sociedade rural, em suma, contribuir para a definição de uma nova educação. Contudo, o seu grande objectivo era a integração dos jovens que terminavam a 6ª classe nos centros, na vida produtiva local, um objectivo que se deparou, logo no início, com dificuldades devido, por um lado, à ausência de estruturas regionais que viabilizassem essa integração e, por outro, à formação deficitária ministrada nos centros CEPI (CEEN, 1980:13).

Os efeitos educativos dos centros deviam também permitir a integração do sistema educativo em toda a dinâmica do mundo rural, estimulando a sua capacidade de desenvolvimento tecnológico em vários domínios, com apoio das organizações dos camponeses, bem como a criação de condições que permitissem às comunidades rurais

²¹⁰ O Documento CEPI (Centro de Educação Popular Integrado), dactilografado, foi elaborado pelo Comissariado de Estado da Educação Nacional e apresentado no I Encontro dos Ministros da Educação e Educadores de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe, realizado em Bissau de 15 a 24 de Fevereiro de 1978.

exercer progressivamente a sua influência sobre a globalidade do sistema educativo contribuindo para a construção da sociedade a partir do campo (Sena, 1977:158).

Tendo como base essa filosofia CEPI e os objectivos traçados, foram construídos, na primeira fase, os centros de educação integrada de Cufar e Bará (1978), Bedanda e Sonaco (1980) e, mais tarde, em Batucar e Cassacá. No ano lectivo 1979/80, os quatro centros CEPI tinham um total 404 alunos, sendo 273 na 5ª classe e 130 na sexta (idem). Esse número aumentou em 1980 para 441, distribuídos da forma como mostra o Quadro nº 24.

Quadro nº 24 – Alunos e professores nos centros CEPI

Reigião	Centros	5ª Classe	6ª Classe	Total	Professores	Total Geral
Tombali	Cufar	76	62	138	16	154
	Cassacá	64	-	64	4	68
Cacheu	Bará	77	68	145	12	157
	Batucar	56	-	56	6	62
	Total	273	130	403	38	441

Fonte: Projecto Integrado de Caboxanque(1980)

Metodologia

Com uma metodologia baseada no princípio de “querer ensinar e querer aprender”, o programa desenrolava-se em quatro momentos: i) um inquérito participado, conduzido pelos educadores junto às comunidades sobre os principais problemas, em que era realçada a educação dos jovens; ii) a designação pela comunidade de uma pessoa experiente nas técnicas tradicionais para assistência aos jovens durante os trabalhos comunitários; iii) os ensinamentos transmitidos por esses “peritos comunitários” aos jovens eram completados pelos educadores que aproveitavam para os introduzir nos métodos de observação, inquérito e experimentação. Os conhecimentos construídos eram traduzidos em termos curriculares; iv) os jovens, uma vez munidos de novos conhecimentos e técnicas, eram lançados nas comunidades para contribuírem para o seu desenvolvimento (CEEN, 1978: 5).

Conteúdo da educação

Os conteúdos baseavam-se essencialmente no ciclo produtivo da comunidade e seguiam o ritmo das suas actividades. A evolução do ciclo produtivo era considerada a

partir de dois eixos: a) o eixo ecológico, através do qual eram estudados os recursos naturais agrícolas e não agrícolas para a compreensão e domínio dos mecanismos de transformação (por esta via eram introduzidas matérias como biologia, física, química, mineralogia, entre outros); b) o eixo social que permitia o estudo e a compreensão dos mecanismos de transformação social (eram, por esta via, introduzidas matérias como ciências sociais, geografia, história e formação militante). Os conhecimentos teóricos passavam por um sistema de enriquecimento nas práticas e nos permanentes debates abertos (CEEN, 1978:6).

A formação nos Centros era oficialmente reconhecida, uma vez que seguia os programas oficiais. Para além do currículo académico, o centro desenvolvia actividades como seminários com os *homens grandes*, alfabetização, animação feminina. Porém, o impacto socio-económico das formações do centro suscitou sempre dúvidas. Mesmo assim, foi iniciada uma segunda fase do projecto em Janeiro de 1980, com a reformulação do programa e a introdução de um complemento de formação profissionalizante, designadamente nos domínios da construção civil, pecuária e apicultura, agricultura e silvicultura, transformação e conservação de produtos alimentares, produção de embalagens, abastecimento de água, produção de artigos domésticos (CEEN, 1980: 13).

Até Abril de 1980 persistiam incertezas quanto ao papel dos centros no contexto nacional e quanto à sua continuidade no quadro da assistência técnica internacional. Isto porque um dos objectivos mais importantes do CEPI – a integração dos jovens que concluíam a 6ª classe nas estruturas locais de desenvolvimento sócio-económico – não chegou a ser atingido devido à formação deficitária que era ministrada aos jovens. Este facto ficou comprovado porque apenas alguns jovens puderam ser integrados num Projecto de Vulgarização Agrícola do Bachile. Por outro lado, havia também, como em todas as frentes de acção educativa, a falta de quadros capazes de dirigir o Centro tanto do ponto de vista administrativo, como científico.

O projecto CEPI, lançado em 1977, apenas em Outubro de 1980 foi assumido pelo Comissariado de Estado da Educação e Nacional. Até essa data, toda a gestão do projecto (técnica e administrativa) era assegurada pelos técnicos do Instituto

Internacional de Investigação e de Formação (IRFED)²¹¹, em representação de um grupo de financiadores (CEEN, 1980:13).

Não há uma avaliação dos resultados obtidos ao nível desses Centros, embora não fosse muito difícil prevêê-los, partindo da sua organização, dos meios com que contava e dos seus objectivos. O projecto pretendia uma espécie de “ruralização” do ensino, a criação de um terceiro sistema educativo, se fossem tomados em consideração os dois outros sistemas que já funcionavam paralelamente: o sistema colonial e o transportado das Zonas Libertadas, coordenado pelo Instituto de Amizade. Por outro lado, acreditava-se que um sistema implantado na zona rural poderia por si só e de forma isolada resolver o problema de escolarização e enquadramento dos jovens, como se isso dependesse apenas da sua formação. O projecto não resultou não só por falta de recursos (humanos, materiais e financeiros), mas também por ter sido lançado sem um conhecimento real do meio, facto que tornou inconsistentes os seus objectivos. Por outro lado, a definição e estruturação de um sistema educativo é um processo que exige o concurso efectivo de todos os outros sectores de desenvolvimento do país, de toda a sociedade, isto é, muitos mais actores do que os que foram considerados ao nível das localidades onde foram implantados os projectos. As zonas rurais e as urbanas complementam-se e um sistema educativo para ser nacional deve reflectir essa realidade.

6) Destacamento “Tchico Te”

O Destacamento foi criado no ano lectivo 1979/1980 com o objectivo de formar professores para o ensino secundário, visando reduzir a dependência dos professores vindos de vários países. Os primeiros candidatos à frequência (67 no ano lectivo 1979/1980 e 109 no ano lectivo 1980/1981) eram alunos da 9ª e 10 classes que leccionavam no Liceu Kwame N'krumah e integravam as denominadas Brigadas Pedagógicas. A formação decorria em paralelo com a frequência do curso liceal e prolongava-se por mais dois anos para além da 11ª Classe. Os últimos anos eram dedicados à formação didáctica e pedagógica e ao aprofundamento científico (CEEN, 1980: 23).

²¹¹ O Instituto contava com uma rede operacional baseada em Paris e em vários países africanos.

7) Formação de recursos educativos e de quadros nacionais no exterior

Enquanto decorriam as acções internas de formação de docentes, no exterior, principalmente em Portugal (Aveiro e Tomar) e na Alemanha, eram também formados e aperfeiçoados quadros para o ensino e para outras funções relacionadas com a Administração da Educação. Em Dezembro de 1980 contavam-se 55 professores do ensino básico e 51 do ensino secundário, em formação no exterior (CEEN, 1980). Para além da formação de professores, nos primeiros momentos e na continuidade das práticas iniciadas nas zonas libertadas, a formação de quadros de nível médio e superior devia prosseguir no exterior, através de bolsas oferecidas pelos vários países amigos. Essas ofertas nem sempre coincidiam com as prioridades do país.

No seio dos estudantes persistia a mentalidade, imposta pela dominação colonial, segundo a qual apenas os cursos superiores poderiam justificar a conclusão do ensino secundário. Esta atitude levantou algumas dificuldades na gestão da situação dos estudantes no exterior, pois, mesmo os que tinham saído do país para formações técnicas e profissionais, procuravam a todo o custo aceder a cursos superiores, prolongando assim a duração da sua formação e aumentando a desproporção entre quadros técnicos, profissionais e de formação superior.

Para disciplinar esta situação, o Comissariado de Estado da Educação Nacional foi autorizado pelo Comissário Principal a introduzir algumas medidas que visavam suspender a bolsa aos estudantes que não tivessem aproveitamento durante dois anos consecutivos ou três interpolados nos cursos de duração de cinco anos ou que perdessem o ano durante dois anos nos cursos com duração de quatro anos (Despacho de 28 de Agosto de 1975).

Mesmo assim, a situação não se alterou. Em consequência, em 1980, os 1 130 estudantes que se encontravam em formação, em 20 países, distribuíam-se de forma irregular pelos cursos superior, médio, profissional e mesmo liceal e primário. A percentagem de estudantes que frequentavam os mais variados cursos de nível superior representava 51,7%, contra 24,8% nos cursos médios e apenas 3,8% nos cursos profissionais. Os cursos médios e profissionais juntos somavam um total de 318

estudantes (28,1%), portanto, muito abaixo da percentagem dos que frequentavam cursos superiores. Comparando os cursos profissionais com a formação liceal, verifica-se que havia uma maior preferência para estes últimos (10,1%) face aos primeiros (3,8%) (CEEN, 1980:15-18) (Quadro nº 25 e Gráfico nº 4).

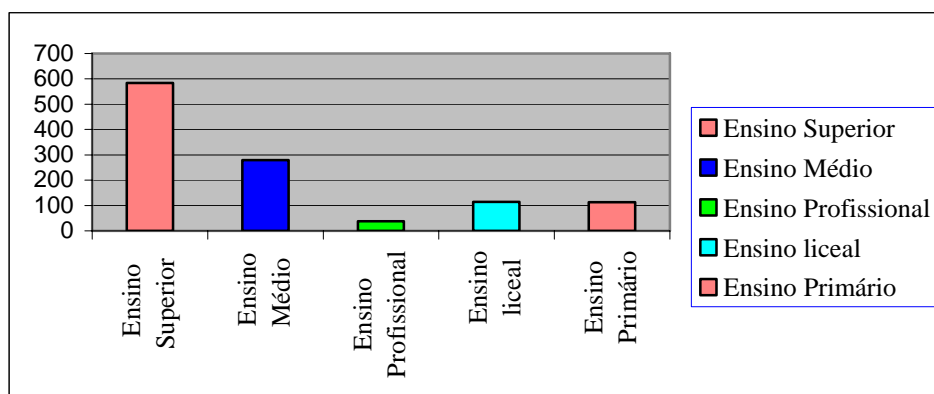
Estas percentagens demonstram que, em matéria de formação de quadros, as orientações definidas e politicamente reafirmadas (II Congresso, I Encontro), que insistiam nas formações de nível médio, técnicas e profissionais tinham sido completamente abandonadas. A situação iria agravar-se com o aumento considerável da pressão sobre as bolsas de estudos devido a um número cada vez maior de alunos que concluíam o curso complementar dos liceus e que aspiravam a uma formação no exterior.

Quadro nº 25 – Estudantes em formação no exterior em 1980

Países	Superior	Médio	Profissional	E. Liceal	E. Primário	Total
Cuba	66	56	-	64	103	289
Portugal	161	64	-	1	-	226
URSS	83	73	2	37	10	205
Roménia	69	14	-	1	-	84
Brasil	49	2	-	-	-	51
USA	12	15	16	-	-	43
RDA	27	4	9	-	-	40
Jugoslávia	32	6	-	-	-	38
Bulgária	20	5	-	-	-	25
França	19	2	1	-	-	22
Hungria	7	9	-	-	-	16
Egipto	4	-	-	12	-	16
Panamá	4	10	-	-	-	14
Nigéria	-	4	10	-	-	14
Argélia	4	9	-	-	-	13
Itália	7	6	-	-	-	13
Checoslováquia	8	2	-	-	-	10
Polónia	6	-	-	-	-	6
Senegal	4	-	-	-	-	4
China	1	-	-	-	-	1
Totais	584	280	38	115	113	1130
%	51,7	24,8	3,4	10,1	10,0	100

Fonte: CEEN (1980).

Gráfico n°4 – Estudantes em formação no exterior em 1980



Fonte: Comissariado de Estado da Educação Nacional: 1980

3.2.6. Outras acções de formação de recursos educativos

a) Escola Nacional de Educação Física e Desporto (ENEFD)

A necessidade de formar agentes de ensino de nível médio nos domínios de Educação Física, Desportos e Recreação, bem como técnicos desportivos para o desenvolvimento da prática desportiva ao nível das massas, levou à criação, em 1979, da Escola Nacional de Educação Física e Desportos²¹². Tutelada pelo CEEN, a escola gozava de autonomia técnica, pedagógica e administrativa (CEEN, 1980: 24).

No ano lectivo 1980/81, iniciou-se o 1º ano do Curso de Professores de Educação Física, com duração de 3 anos, com um total de 32 alunos, dos quais 22 (68,8%) concluíram o curso. Durante o mesmo período foram também formados animadores nas modalidades de Futebol (29), Atletismo (20), Recreação (24), Ginástica massiva (80) (CEEN, 1980: 24).

A Escola Nacional de Educação Física e Desportos, embora enfrentando hoje graves limitações, prossegue a sua acção de formação, fornecendo ao sistema professores qualificados para as várias disciplinas do desporto.

²¹² O primeiro órgão responsável pelo desporto foi o Comissariado de Estado da Juventude e Desportos. Foi extinto pela Decisão n.º 5/77, de 15 de Março de 1977. Pela Decisão 6/77, da mesma data, foi criado o Conselho Superior de Desportos (C.S.D) (Boletim Cultural n.º 12, Março de 1977. Os membros do C.S.D. foram nomeados pelo Decreto 15/77, de 7 de Abril de 1977 (Boletim Oficial n.º 15, de 9 de Abril de 1977). O Comissariado de Estado da Educação era representado por um elemento por ele designado.

b) Formação em Administração da Educação

A formação de recursos humanos no domínio da administração educativa foi realçada como uma via para ultrapassar a difícil situação criada pela inadequação das políticas e práticas educativas. Nesse sentido, teve lugar, em 1980, um seminário orientado por técnicos da UNESCO, sobre Administração da Educação, abrangendo conteúdos como funções, tarefas e perfil da administração; formação de administradores da educação; metodologias de elaboração de projectos. A continuidade dessa acção teria como pressuposto a criação por parte do Governo de uma Comissão Nacional para a UNESCO, uma estrutura que seria responsável pela coordenação e seguimento das acções futuras. A Comissão Nacional para a UNESCO viria a ser criada, dois anos depois, em 1982, pelo Decreto 5/82 e colocada sob presidência do Ministro da Educação Nacional. Efectivamente, o preâmbulo do Decreto justificava a criação da Comissão, como o “preenchimento de uma das condições fundamentais para um maior apoio e intervenção da UNESCO no desenvolvimento, no país, de acções de maior envergadura, no âmbito da educação, da cultura e da ciência”. A Comissão Nacional da UNESCO não foi porém a única condição para o prosseguimento das formações tão necessárias no domínio da administração educativa. Após a sua criação surgiram outras questões relacionadas com a sua instalação e funcionamento que nunca puderam ser resolvidas, factores que acabaram por limitar os progressos na formação desses recursos.

Houve também iniciativas de formação de quadros para a administração no exterior. Na ex-RDA (República Democrática Alemã) encontravam-se, em 1980, oito técnicos de educação a receber em Halle uma formação acelerada no domínio da gestão da educação, os quais deveriam substituir os delegados regionais de educação. Cuba tinha recebido também oito funcionários da educação para uma formação no domínio da gestão e organização do trabalho (CEEN, 1980:35-36).

3.3. Avaliação do Sistema

No campo das avaliações passou-se de uma situação de intensa pressão sobre as escolas e pessoal docente levada a efeito pela Inspeção do Ensino Primário da administração colonial (que também tinha a função de formação, seguimento e investigação) para um vazio completo durante as décadas 70 e 80. Durante o período em

análise a inspecção não se tinha constituído ainda como um serviço, mas sim como uma actividade esporádica (visitas de inspecção) iniciada em 1980, sob responsabilidade do Gabinete de Estudos e Orientação Pedagógica (GEO). As primeiras visitas nesse âmbito realizadas nas escolas previamente seleccionadas pelo CEEN tiveram o objectivo de fazer um balanço global da situação da educação nas regiões com maior incidência sobre aspectos relacionados com: i) o cumprimento dos programas elaborados pelo GEOP; ii) o estado geral das escolas em termos de conservação, equipamento, material didáctico; iii) o funcionamento administrativo e financeiro da delegacia com realce para os aspectos relacionados com os dados estatísticos, controle dos professores, pagamento de salários.

As visitas haviam constatado inúmeras e graves insuficiências na administração da educação, tendo sublinhando, entre outras: i) a necessidade de descentralização das Repartições de Administração; ii) a urgência de um programa de formação de quadros para a administração da educação, a todos os níveis; iii) a urgência na definição de critérios de avaliação dos trabalhos nas regiões; iv) a necessidade de criação, na Direcção Geral de Coordenação, de um departamento responsável pela organização das visitas de inspecção e pelo controlo permanente das actividades nas regiões (CEEN, 1980:30).

4. Organização da Administração da Educação

As dificuldades na definição da política educativa e, conseqüentemente, na organização do sistema educativo e de uma administração adequada resultaram das indefinições em termos de finalidades e objectivos da educação. A definição dos fins e objectivos da educação competia aos órgãos superiores do Partido/Estado. Os fins educativos deviam estar patentes na Constituição da República para deles emergirem as linhas básicas da política do governo em matéria da educação. Apesar das intensas acções educativas desenvolvidas durante a luta da libertação nacional, nos 60 e 70, na primeira Constituição do país, aprovada em 1973, a educação era referida de forma muito vaga:

“O Estado considera o trabalho e a instrução como direitos e deveres fundamentais de todos os cidadãos. Desenvolvendo uma economia nacional, ele criará progressivamente condições necessárias à sua realização” (Art.14º).

Durante vários anos, algumas recomendações do III Congresso foram frequentemente citadas como objectivos da educação. Essas recomendações correspondiam mais a intenções políticas em torno da educação do que finalidades ou objectivos propriamente ditos, embora pudessem ser transformadas em fins e objectivos educacionais. Aliás, todo o período foi marcado por inúmeros discursos políticos carregados de intenções em relação à nova educação, mas nem sempre orientados para a mesma direcção, facto que contribuiu para que as indefinições permanecessem por muito mais tempo. Sem esses elementos fundamentais seria difícil organizar o sistema educativo e a sua administração. Mas, mesmo assim, foram definidas e implantadas as seguintes estruturas:

a) Nível central

Na Guiné-Bissau, o Estado surgiu como um instrumento ao serviço do Partido e tinha como objectivo apoiá-lo na realização do seu programa. Ao Estado, sob a direcção do Partido, competia executar o programa económico, social, cultural, de defesa e de segurança do Partido (Pereira, 1977:126). O Estado era dirigido e controlado pelo Partido. Ao nível da administração central, o Partido exercia a função de orientação

superior. Assegurava, através dos seus altos dirigentes ou responsáveis e militantes da sua confiança, a direcção das estruturas máximas do Estado e intervinha na selecção e colocação dos altos funcionários públicos.

O departamento do Estado para a administração da educação, ao nível central - o Commissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura (CEENC) – foi a estrutura definida na primeira sessão da Assembleia Nacional Popular, reunida em Boé, a 24 de Setembro de 1973. Seguindo a mesma lógica de subordinação do Estado ao Partido, o Comissário de Estado da Educação, titular da pasta da educação, era subordinado às estruturas do Partido. Pelo facto, embora os Comissários fossem em geral membros superiores do Partido, deviam submeter-se ao controlo das estruturas partidárias e as suas decisões tinham que ser primeiramente analisadas e sancionadas a esse nível.

De 1974 a 1980, o CEENC e mais tarde CEEN passou por várias fases de organização, sem contudo ter conseguido aprovar oficialmente nenhuma lei orgânica. Aliás, esta situação ainda persiste. Em 1980, o Commissariado de Estado da Educação Nacional apresentava a seguinte organização e estruturas:

- Gabinete do Comissário de Estado da Educação Nacional²¹³
- Conselho Directivo – órgão máximo do Commissariado com poderes consultivo e deliberativo.
- Direcção Geral de Ensino, com os Departamentos de Formação e Superação de Professores; Ensino Pré-escolar; Ensino Básico; Ensino Secundário, Educação de Adultos, Actividades extra-escolares, o Instituto Técnico de Formação Profissional e Gabinete de Estudo e Orientação Pedagógica;

²¹³ Pelo Decreto 4/77, de 15 de Março (Boletim Oficial, número 12, de 19 de Março de 1977) foi criado o Commissariado de Estado da Educação Nacional. O Commissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura foi extinto pelo Decreto 5/55, de 15 de Março, publicado no mesmo Boletim. A Cultura passou a ser tutelada pelo Conselho Nacional de Cultura, órgão criado pelo Decisão n.º 7/77, de 15 de Março do mesmo ano, tendo como base a resolução geral do Conselho Superior da Luta do PAIGC, com a responsabilidade de orientar e controlar a execução da política cultural do país. Da sua composição faziam parte o Presidente do Conselho de Estado, os dirigentes e outras personalidades do partido e um Coordenador Geral.

- Direcção-Geral da Coordenação, com os departamentos de: Estatística e Plano; Coordenação e Controlo da Educação; Relações internacionais (responsável pela cooperação e bolsas de Estudo) e as repartições de: Finanças; Administração e Arquivo (Secções de Expediente e Arquivo, Secção de Pessoal Docente e Administrativo);

- Direcção Geral de Material de Património, com o Departamento de Gestão que se subdividia em: Divisão de Construção e Reparação de Escolas, Secção de Transportes e Serviços Aduaneiros, Secção de Impressão;

- Direcção-Geral do Instituto de Amizade, sob dependência directa do Comissário de Estado da Educação Nacional, ao qual estavam subordinados os Internatos e os Departamentos de Actividades Políticas e Culturais, um departamento transversal em relação às Direcções Gerais (Balanço Geral das Actividades, de Dezembro de 1980).

Gabinete de Estudo e Orientação Pedagógica (GEOP)

De entre as estruturas sob a dependência da Direcção-Geral de Ensino destacava-se o GEOP, pela importância e clareza das suas funções designadamente em matéria de: i) elaboração de currículos e de assessoria pedagógica; ii) apoio aos departamentos no controlo e inspecção do processo de ensino-aprendizagem; iii) elaboração de planos de estudo, programas, manuais e de orientação pedagógica aos professores; iv) definição de teorias do ensino a partir da política educacional traçada pelo Governo; v) organização de estudos e planos de investigação.

O GEOP munido de técnicos de ensino de diferentes nacionalidades era a instituição com maior intervenção e dinamismo na organização e administração da educação. Não obstante a sua marcada importância, esteve sempre sob ameaça de transformação. A primeira ameaça tinha sido a sua transformação num Instituto Pedagógico. O projecto não vingou. Mas em 1989, através do Decreto nº. 16 de 24 de Julho, o GEOP era transformado no Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (INDE), uma gigantesca organização, cujas funções colidiam, inicialmente, em muitos aspectos, com as da Direcção-Geral do Ensino.

O organigrama assentava-se numa forte departamentalização segundo as grandes áreas de intervenção: Pré-escolar, Ensino Básico, Ensino Secundário, Educação de Adultos. Partia-se de uma visão compartimentada do ensino, atribuindo a cada nível de ensino a sua finalidade, objectivos e clientes próprios. A justificação para esta forma de organização e distribuição de tarefas baseava-se na necessidade da concentração de maior atenção às necessidades específicas de cada departamento. A grande dificuldade, porém, era a falta de recursos humanos com competência para fazer funcionar tantos departamentos cujas funções se sobrepunham em muitos campos. Este critério prevaleceu durante todo o período em análise e teve como uma das consequências o isolamento dos sectores educativos, a criação de barreiras na coordenação entre os departamentos, o atrofiamiento de alguns departamentos, o gigantismo de outros, em suma, uma enorme dificuldade de funcionamento do Comissariado de Estado da Educação Nacional por se terem tornado frequentes as contradições e disfunções.

As dificuldades criadas pelo sistema altamente centralizado da administração da educação levaram os responsáveis do CEEN a iniciar em Março de 1980, um processo de desconcentração dos procedimentos administrativos relacionados com a elaboração dos títulos e pagamento de salários. As primeiras regiões abrangidas foram as de Biombo, Cacheu, Bafatá, Gabú, Bolama/Bijagós e o Sector autónomo de Bissau.

Ao nível do Sector Autónomo de Bissau, o processo abrangeu algumas instituições escolares: Liceu Nacional Kwame N’Krumah, Instituto Técnico de Formação Profissional, Escolas do Ensino Básico complementar “Salvador Allende”, “Justado Vieira” e o Instituto de Amizade. Porém mensalmente tinham que apresentar ao Departamento Central de Finanças um balancete.

b) Nível Regional e Sectorial

Se, ao nível central havia uma forte departamentalização, ao nível das regiões do país, a organização era limitada e uniforme, mas de grande complexidade em termos de funcionalidade. Em todas as regiões havia:

- a. uma Delegacia Regional, com um Delegado, geralmente membro do Partido, apoiado por um Conselho Directivo Regional. O Delegado Regional da

Educação era o representante do Ministério da Educação na região e dependia directamente do Comissário de Estado da Educação Nacional.

- b. Uma Direcção Regional de Ensino, com um Director. A Direcção Regional era composta por: uma Repartição de Administração e Finanças, chefiada, geralmente, por um docente destacado; uma Repartição de Material e Património chefiada, na maioria dos casos, por docentes.
- c. Em cada um dos trinta e oito sectores que compõem o país, havia apenas um Delegado Sectorial coadjuvado por directores de escolas, num esquema muito próximo do da administração educativa herdada.

Todavia, o funcionamento dessas estruturas administrativas era caracterizado por contradições e disfunções. Assim, ao nível da região, cabia ao Delegado Regional a coordenação das actividades educativas enquanto representante do Partido/Estado. Nessa qualidade, tinha direito a despachos directos com o Director-Geral de Coordenação, também membro do Partido. O Director Regional de Ensino, seu subordinado ao nível regional, respondia, ao nível central, perante o Director-Geral de Ensino, da mesma forma que os responsáveis das Repartições de Administração e Finanças e de Material e Património (CEEN, 1980). As decisões ao nível da região eram tomadas pelo Delegado Regional, enquanto representante do Partido. Era, portanto, uma estrutura desarticulada e descoordenada, cheia de contradições internas e de bloqueios que impediam o funcionamento normal das estruturas locais.

c) Nível supranacional de administração

Para além das medidas internas de transformação do sistema educativo registaram-se, durante o período em análise, importantes iniciativas visando o desenvolvimento de projectos comuns entre a Guiné e Cabo Verde, no quadro da unidade²¹⁴ entre esses dois países, dirigidos por um partido único, o PAIGC.

²¹⁴ O projecto idealizado por A. Cabral, representando mesmo um dos objectivos do PAIGC, nunca chegou a ser profundamente debatido, acabando por ser traído nos seus fundamentos, principalmente após a morte de A. Cabral. A sua interpretação errada, após a independência, custou a vida a muitos militantes e simpatizantes que ousaram manifestar a sua discordância com o projecto posto em prática. O processo foi vigorosamente denunciado e erradicado, com o golpe de Estado de 14 de Novembro, de 1980, liderado por Nino Vieira (Pereira, 2002)

Para atingir os objectivos da unidade definida como um dos princípios de base da organização do PAIGC (Partido binacional) e com base nas estratégias de cooperação entre os dois países, assente na complementaridade das potencialidades e no aproveitamento dos recursos de cada um, foram criados instrumentos para o estabelecimento de um plano de desenvolvimento comum. Assim, para além da Comissão de Defesa e Segurança (de âmbito dos quadros do Partido), do Conselho da Unidade Nacional e da estrutura inter-parlamentar, peças fundamentais do processo da construção da unidade Guiné/Cabo Verde, tinha sido criada uma estrutura inter-estatal (a Conferência Intergovernamental) cujo objectivo era debater as questões relacionadas com a coordenação da acção dos dois governos em todos os domínios (Pereira, 1978:139-158).

Foi no âmbito da II Conferência Intergovernamental que nasceu em 1979 o organismo específico para tratamento dos assuntos relacionados com a educação – a Comissão Mista – a qual integrava representantes do Ministério da Educação e Cultura de Cabo Verde e do Comissariado de Estado da Educação Nacional da Guiné-Bissau. Na sua primeira reunião, a Comissão Mista traçou um vasto programa, visando: a curto prazo: i) a definição de um plano de estudos para o Ensino Secundário; ii) a participação em seminários e cursos para a formação de professores realizados em cada um dos países; iii) a elaboração conjunta de uma selecta de língua portuguesa para o curso geral; a médio e longo prazos: i) a definição de estratégias comuns em matéria de formação de professores, formação profissional e organização escolar; elaboração de programas e manuais comuns, designadamente para a educação da infância; ii) a uniformização das políticas de concessão de bolsas de estudo e de formação de quadros; iii) intercâmbios de professores e estudantes (CEEN, 1980: 31).

Apesar de alguns atritos no seio da Comissão e de limitações materiais e financeiras, durante o período 1979-1980 foram concretizadas algumas acções: i) foram uniformizados os programas da 1ª a 4ª classes, em todas as disciplinas, com excepção da Educação Artística; ii) foram editados manuais comuns de Matemática para 1º e 2º anos dos cursos geral dos liceus; iii) alguns elementos da Guiné-Bissau frequentaram em Cabo Verde o curso para professores do ensino secundário; iv) professores de Cabo

Verde participaram nos seminários de superação de professores realizados na Guiné-Bissau.

A última reunião da Comissão Mista realizada em Cabo Verde, de 11 a 17 de Março de 1980, havia traçado um plano para a unificação dos manuais do ensino básico elementar. Mas o projecto da unidade veio a ser denunciado, nesse mesmo ano, com o golpe de Estado de 14 de Novembro. Antes desse acontecimento, já eram bem visíveis as dificuldades de relacionamento técnico entre as partes e a rigidez das posições, para além das dificuldades materiais e financeiras que se agravavam (CEEN, 1980: 31e 32).

5. Principais limitações na definição e implementação das políticas adoptadas durante o período

As grandes limitações foram a ausência de um plano de reformas, de uma política educativa e de um sistema educativo estruturado e adequado às novas realidades do país. Assim, todas as medidas políticas adoptadas careciam de balizas, de um quadro geral estruturado e de orientações concretas. A falta de formulação, hierarquização e de precisão dos fins, objectivos e metas educacionais a alcançar, levou à proliferação de uma multiplicidade de acções, em várias frentes e direcções sem uma interligação orgânica, sem linhas básicas e sem convergências e impediu, por outro lado, a integração e a valorização de uma série de acções complementares desenvolvidas, mesmo no domínio de formação dos recursos humanos.

As recomendações emanadas do III Congresso sobre os diferentes aspectos da política educativa, da organização do sistema educativo e sua administração, bem como as endereçadas às políticas de formação de quadros e às reformas em geral foram subvertidas. A tão falada ligação entre o ensino e o desenvolvimento socio-económico do país não passou de intenções políticas. Não obstante, durante o período em análise foram lançadas as bases para a industrialização do país, com a montagem e entrada em funcionamento de unidades fabris localizadas na sua maioria em Bissau, como: a) fábrica de produção de parquet-mosaico e de pranchas para exportação; ii) a fábrica de sumos e compotas “Titina Silá” (Bolama); iii) a fábrica de espuma “Pansau na Isna”; iv) a fábrica de cerâmica de Bandim para produção de tijolos e telhas; v) o complexo Agro-Industrial de Cumeré para descasque de mancarra e arroz, produção de sabão, óleo alimentar e alimentação para animais; vi) a fábrica de produção de oxigénio e acetileno, em Bissau; vii) a fábrica de artigos plásticos; viii) a fábrica de Leite “Blufo”; ix) a fábrica metal-mecânica. É, paradoxalmente, também o período em que o ensino técnico e profissional passou por momentos de profunda crise e indefinição.

No domínio da agricultura, considerado teoricamente sector prioritário, registaram-se também importantes projectos, cobrindo as áreas de infraestruturas básicas, de culturas alimentares básicas, de melhoria alimentar e de assistência técnica às populações. Esses projectos eram desenvolvidos em simultâneo com a crítica situação que atravessava o ensino ao nível da agricultura na única escola do país - Escola

Industrial e Comercial de Bissau – cujos efectivos tinham iniciado uma acentuada diminuição desde 1974 até ao seu desaparecimento cerca do fim do período analisado.

Os momentos eufóricos da celebração da independência, as difíceis condições herdadas e a falta de recursos humanos adequados, bem como a adopção precipitada de medidas isoladas, não permitiram uma análise profunda da situação e nem a elaboração de um plano de desenvolvimento do sector educativo. A complexidade da situação era tecnicamente subestimada. Um diagnóstico geral da complexa situação herdada teria proporcionado um melhor conhecimento dos problemas ligados ao sistema educativo e facilitado a formulação de políticas correctivas. Este diagnóstico impunha-se tanto mais que a opção política tomada tinha sido no sentido de se prosseguir com o sistema herdado e de se ir introduzindo as correcções mais pertinentes. O diagnóstico teria permitido, por outro lado, a planificação dos recursos, especialmente humanos, materiais e financeiros e a avaliação do seu peso específico, designadamente na manutenção e expansão da rede escolar, das infraestruturas educativas em geral e no redimensionamento do corpo docente e do pessoal educativo.

Todas as acções empreendidas contaram, ao nível interno, apenas com garantias políticas e o apoio das massas populares que aspiravam por um sistema educativo mais democrático. Ao nível externo os apoios eram de certo modo impostos devido à fragilidade do sistema existente.

Do ponto de vista institucional, não foram garantidas as competências e capacidades para elaborar normas, procedimentos e também para seleccionar as intenções políticas válidas e realizáveis, principalmente as tornadas públicas nos documentos finais dos dois importantes eventos referidos, organizá-las e transformá-las em planos e programas e lançá-las em execução. A situação agravou-se ainda mais, neste ponto de vista, com a saída em massa de largas dezenas de quadros para formação no exterior, entre 1975 – 1979, para cursos, em muitos casos de nível superior na sua maioria.

Apesar da presença de um número significativo de docentes e técnicos provenientes dos mais variados países, a assistência técnica estrangeira, pouco

coordenada, não atingiu os objectivos que dela se podiam esperar nos primeiros momentos decisivos da vida do país.

Quadro n° 26 – Assistência técnica 1980

Origem	Estatuto		Quadro de Cooperação
	Docentes	Técnicos	
Portugal	47	3	Coop. Científica e Téc.
Cuba	4	8	Coop. Científica e Téc.
RDA	-	6	Coop. Científica e Téc.
Brasil	2	2	Voluntário N. Unidas
Nicarágua	-	1	Cooperação unilateral
Chile	-	2	Cooperação unilateral
França	-	1	Cooperação unilateral
Canadá (Suco)	1	6	Coop. Científica e Téc.
Suíça	-	1	Voluntários N. Unidas
Suécia	-	1	SIDA (ASDI)
Holanda	-	1	SIDA (ASDI)
Total	54	32	

Fonte: CEEN (1980)

As razões estariam relacionadas com a situação caótica instalada e com o clima de desconfiança reinante. Os técnicos estrangeiros provenientes dos mais variados contextos, com um nível superior de organização e capacidade de implementação, apesar de pouco conhecedores das realidades do país, eram, todavia, os que inspiravam mais confiança e situavam-se em melhores posições para influenciar as decisões políticas como técnicos e assessores dos responsáveis políticos aos quais competia tomá-las. Contudo, não havia uma continuidade nessas assistências técnicas que dependiam de vários factores internos e externos (CEEN, 1980).

O novo sistema educativo não chegou a ser definido apesar de ter existido um número significativo de elementos proporcionados tanto pelo III Congresso como pelo I Encontro de Ministros da Educação dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa. Por isso, o sistema educativo esteve simplesmente ausente de todo o processo de desenvolvimento. Concorreram para essa situação factores de natureza diversa.

As medidas de expansão do sistema educativo, através da massificação do ensino e de minimização de todos os outros elementos que determinavam o funcionamento de um sistema educativo, agravaram a situação herdada e criaram novos problemas,

nomeadamente, ao nível da docência, da organização e administração escolar e de meios de ensino. A abertura descontrolada de escolas, no contexto herdado, marcadamente elitista e essencialmente urbano, sem estratégias definidas e principalmente sem meios (humanos, materiais e logísticos) conduziu, contrariamente ao que era energeticamente rejeitado, ao deslizamento político para situações complicadas e comprometedoras: i) a consolidação dos privilégios das classes sociais urbanas; ii) o aprofundamento da dicotomia escolas urbanas – escolas rurais; iii) o agravamento do divórcio entre os conteúdos básicos da educação e a realidade social e cultural do país; iv) o êxodo rural, sobretudo da camada juvenil, para a procura de escolas inexistentes nas regiões; v) o afastamento radical das linhas e princípios do novo sistema educativo e da nova escola guineense anunciados poucos anos antes.

Por outro lado, as medidas expansivas, aliadas às carências já apontadas originaram disfunções no funcionamento do sistema que se reflectiam nos resultados. As taxas de sucesso ao nível, por exemplo, do ensino básico elementar (EBE), nos três últimos anos lectivos (1977-1980) mantiveram-se, em média, sempre abaixo dos 45%; as taxas de abandono situaram-se por volta dos 15%, escondendo profundas assimetrias ao nível das regiões e entre sexos (CEEN, 1980:36-37).

O sistema educativo permaneceu desarticulado e incoerente em relação às necessidades de desenvolvimento, mas, também, em relação às orientações para a sua transformação, aprovadas no III Congresso do PAIGC e no I Encontro de Ministros da Educação e Educadores de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe e anunciadas nas inúmeras declarações proferidas nas mais diversas ocasiões. O sistema não se libertou de certos males da herança colonial e manteve-se insensível face aos inúmeros problemas sócio-económicos e políticos que caracterizavam a Guiné-Bissau nos finais dos anos setenta e princípios dos anos oitenta.

A ausência de um sistema estruturado, de um quadro geral de referências na organização e execução das acções de formação e de uma visão global do sistema educativo, explica também o facto de várias acções terem incidido apenas no nível básico elementar, não contemplando os níveis do ensino básico complementar e secundário e nem a formação do pessoal para a administração, elementos indispensáveis para o funcionamento de qualquer sistema educativo e que no caso concreto se impunha

pela própria situação herdada. Em termos de formação, os candidatos possuíam geralmente um nível de formação de base muito fraco, os conteúdos eram muito teóricos e limitados aos níveis em que ensinavam os docentes, os formadores tinham igualmente um baixo nível de formação, as práticas eram subestimadas e regra geral não existiam, a situação dos candidatos era bastante heterogénea. O sucesso dessas acções dependia de uma série de condições básicas prévias, designadamente: i) uma finalidade da educação bem clara, ii) uma política educativa correspondente; iii) um perfil do docente no novo contexto; iv) a identificação dos grandes desafios que teriam que enfrentar, não só na educação das crianças como na organização da nova educação; v) uma avaliação dos níveis actuais de formação dos docentes bem como das suas reais necessidades e a sua tomada em consideração; vi) um perfil de saída do novo docente; vii) o estabelecimento de etapas a percorrer entre os dois perfis, para uma evolução progressiva, uma vez que a heterogeneidade do corpo docente exigiria uma acção que se prolongaria por vários anos.

O professor para a nova sociedade em construção teria naturalmente que possuir conhecimentos, competências e aptidões que lhe permitissem não só leccionar, como participar na construção da nova sociedade, da nova escola, na definição e organização do novo sistema educativo e participar numa acção permanente de investigação-acção-reflexão de forma a contribuir para edificação do novo sistema educativo. Para além destas competências o docente teria também que reunir determinadas qualidades pessoais e sociais. Aliás, contava-se que o docente fosse também um dinamizador comunitário em colaboração com outros agentes. Estes aspectos foram descurados.

O conteúdo da formação do novo docente devia ser forçosamente orientado para essas necessidades e para a realidade que se vivia e incorporar os princípios da nova educação. Era preciso conhecer profundamente a situação da educação herdada para se poder desconstruir os estereótipos e construir o novo sistema educativo. Ao nível dos programas de ensino já tinha havido a eliminação dos conteúdos mais aberrantes e a introdução de outros novos, porém não tinha sido ainda elaborado um currículo oficial sistematizado.

Em termos pedagógicos, a heterogeneidade que caracterizava o corpo docente exigia o conhecimento e o reconhecimento das suas diferenças e uma resposta diferenciada para evitar que se aprofundassem as desigualdades.

Era indispensável avaliar as necessidades em termos de recursos humanos, materiais, financeiros e logísticos para todas as etapas de formação. Muitas acções funcionaram com técnicos vindos do exterior, de vários países. A ausência de condições materiais e infraestruturais para o normal funcionamento dos cursos e a falta de recursos educativos²¹⁵, de materiais didácticos²¹⁶ e de suportes documentais eram insuficiências comuns a todas as frentes de formação. Por outro lado, os projectos eram totalmente dependentes de fundos exteriores, provenientes de várias fontes, como aliás o próprio funcionamento CEEN. Esta situação tornava difícil a previsão de fundos, a sua disponibilização e causava irregularidades, descontinuidade e perturbações no funcionamento dos Centros. Os meios financeiros internos eram insuficientes para poderem reverter a situação.

Não houve uma planificação da execução que poderia ter suprido muitas falhas na programação das acções de formação. Nesse sentido, faltou um período de preparação que permitisse a formação dos recursos com os conhecimentos específicos exigidos pela natureza das acções a desenvolver e sobretudo pelo perfil dos candidatos que deviam ser formados. Aliás, esta debilidade em matéria de recursos humanos qualificados foi uma constante em todos os empreendimentos educativos. A situação era compreensível uma vez que a formação de recursos educativos só nos últimos momentos fez parte da política colonial do ensino.

Do ponto de vista da monitorização das acções, se, por um lado, existiam em cada centro de formação estruturas internas montadas para o efeito (embora limitadas em termos de capacidade para orientar as acções administrativas, pedagógicas e científicas), por outro lado, a dificuldade de articulação com as estruturas centrais do CEEN inviabilizaram o seguimento e a coordenação que eram imprescindíveis. Um aspecto que acentuou a descoordenação foi a multiplicidade de instituições e acções de formação de docentes, espalhadas por vários pontos do país. Essa descentralização, em condições de uma debilidade das estruturas centrais, de limitações em meios logísticos e sobretudo humanos especializados, não podia facilitar a coordenação e o

²¹⁵ Segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo português (Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro) os recursos educativos abrangem manuais escolares, bibliotecas e mediatecas escolares; equipamentos laboratoriais e oficinais; equipamentos para educação física e desportos; equipamentos para educação musical e plástica e os centros regionais de recursos educativos.

²¹⁶ Os materiais didácticos compreendem, segundo alguns, manuais escolares, livros para alunos, mapas, quadro, giz, canetas, lápis, papel etc.

acompanhamento da dinâmica e da extensão das acções de formação. A ideia da descentralização em projectos podia ter sido benéfica à execução, tendo em conta a especificidade das regiões do país, se tivessem sido criadas condições para tal. Porém isso era objectivamente impossível em tão curto espaço de tempo e em condições de marcadas limitações em matéria de recursos.

Foi, portanto, evidente a falta de planificação das acções de formação que contivesse a definição das novas perspectivas de formação que se situassem para além de cursos, partissem do diagnóstico das necessidades de formação, contassem com um plano de formação, um plano de execução e uma estrutura de seguimento e avaliação. Era preciso assegurar uma estreita relação entre a investigação, a formação e a assistência técnica de forma a permitir a construção dos conhecimentos necessários, proporcionar as aprendizagens e a transferência desses conhecimentos para as realidades. Essa relação teria proporcionado uma participação mais activa e uma interacção entre os responsáveis pela execução das acções e teria gerado esquemas de avaliação e de monitorização.

No plano externo, as formações não seguiram nenhum plano prévio, nem as orientações em termos de prioridade aos cursos médios nem técnicos que impulsionassem o desenvolvimento. Na verdade as formações eram feitas de acordo com as bolsas disponibilizadas pelos “países amigos” e não na base de solicitações feitas pela Guiné-Bissau, com base nas reais necessidades e prioridades do país.

Assim, as inúmeras acções, os diversos centros de formação e superação abertos durante o período em análise não permitiram (por falta de um política adequada de formação, de coordenação das acções de formação, de objectivos claros e de meios) melhorar de forma substancial o nível de formação dos docentes. Os significativos investimentos feitos na formação de docentes não tiveram impactos visíveis sobre o rendimento interno do sistema educativo. As causas mais apontadas estavam relacionadas com: i) o baixo nível académico da maioria dos professores e a desmotivação de outros; ii) a precariedade e o reduzido número de instalações; iii) a fuga dos melhores docentes; iv) a penúria em termos de materiais didácticos e equipamentos escolares; v) os efeitos da seca que atingiu o país, criando dificuldades financeiras aos pais, impedindo-os de custear certas despesas escolares e pessoais dos

alunos (CEENC, 1977). A tudo isso se acrescem, como agravantes, os atrasos sistemáticos no pagamento dos salários, já de si insuficientes, e a falta de meios para remunerar os directores de escolas. A colocação dos professores nas regiões, uma vez que o sistema de recrutamento era centralizado em Bissau de onde provinha a maioria esmagadora de professores, havia-se transformado numa barreira difícil de transpor, pois todos os propostos se refugiavam em questões ligadas à família que deviam deixar na capital. Estas dificuldades, as difíceis condições de trabalho e uma desmotivação quase generalizada por parte de muitos docentes e quadros da administração educativa em geral, provocaram uma autêntica sangria de quadros no sector, favorecida pelas saídas não planificadas para formação no exterior.

A rede escolar teve uma expansão quase nula durante o período em análise. Ao nível do ensino básico, o crescimento do número de salas foi lento, situando-se muito aquém da procura. Em termos de qualidade, as infra estruturas escolares existentes eram pouco favoráveis ao sucesso das acções empreendidas. Assim, no ano lectivo 1977/78, das 650 escolas do ensino básico elementar, 20% eram “barracas”²¹⁷ improvisadas; 50% de construção precária e apenas 30% eram em blocos, porém muitas delas exigiam reparações profundas. O número insuficiente de salas levou mais tarde a adopção de um regime triplo diurno de funcionamento das aulas, para além do nocturno. As escolas com esse regime tinham períodos de aulas com apenas três horas o que apresentava uma desvantagem face às de regime normal em que o tempo lectivo era de quatro horas. O número de escolas abrangidas era significativo, pois representava cerca de 50% das escolas da capital e dos centros urbanos (Ministério da Educação Nacional, 1981:16).

No ensino secundário, apesar da grande pressão da procura, a evolução foi também lenta arrastando consigo problemas muito complexos. Assim, do único liceu em Bissau, Liceu Nacional Kwame N’Krumah (antigo Liceu Honório Barreto), herdado em 1974, passou-se para dois, em 1974-75 com a mudança do nome da Escola Preparatória de Bafatá, para Liceu Hoji Ya Henda. Esse número aumentou para 4 em 1975-76 com os Liceus Ho Chi Minh, em Canchungo, e José Marti, em Bolama.

²¹⁷ São escolas sem paredes feitas à base de ramos de árvores e sem pavimentação. Elas são ainda em número significativo. A experiência de construção de “barracas” foi trazida das zonas libertadas. Era a forma como eram encaradas as escolas em condições da luta armada face aos perigos de bombardeamento e à necessidade de deslocações constantes.

Para superar a grave situação em matéria de infra-estruturas escolares e de equipamento e mobiliário escolar, o CEEN, através da Direcção Geral de Material e Património, colocou à disposição das Delegacias Regionais verbas para o efeito, depois da sua Divisão de Construção ter visitado todas as regiões e elaborado um plano trienal para construção e reparação das escolas do ensino básico. A partir de 1979, criou o Departamento de Construção, Reparação e Equipamento Escolar (DECRE) que desenvolveu os programas: i) Construção de Escolas do Ensino Básico; ii) Construção de Escolas do Ensino Básico Complementar; iii) Reparações; iv) Mobiliário e Equipamento; v) Projectos Especiais para outras construções que incluíam os liceus e outros edifícios (CEEN, 1980: 27).

Apesar de terem desenvolvido alguma acção, os programas não atingiram os objectivos estabelecidos por razões relacionadas designadamente com: i) a falta de planificação e de coordenação; ii) a falta de materiais de construção, ii) a falta de verbas para contratação dos assalariados; iii) a sobrevalorização do esquema montado; iv) a falta de operários especializados e de técnicos; v) a falta de equipamentos, principalmente de meios de transporte.

Os projectos-tipo definidos para as escolas do Ensino Básico Elementar (EBE) compreendiam duas salas de aula para trinta alunos, uma arrecadação central e latrinas em edifício separado. Era utilizado o máximo de materiais de construção locais: paredes em adobe, sem janelas, com iluminação natural, deficiente na maioria dos casos. Eram edifícios de baixo custo²¹⁸ e de fácil construção. Os edifícios eram cobertos de colmo ou chapas de zinco e a pavimentação em cimento.

Ao nível do ensino básico complementar, o protótipo para construção dos edifícios escolares compreendia 4 salas, um atelier polivalente, uma biblioteca, serviços administrativos, residência do director e latrinas, em várias unidades. As paredes eram em adobes melhorados, a cobertura em chapas de zinco ou fibrocimento e a pavimentação em cimento. Eram também construções de baixo custo. Uma das desvantagens dessas construções era a dispersão dos edifícios que aumentava os custos.

²¹⁸ O custo das escolas do EB era estimado em 8 500 pesos/m², enquanto que ao nível do EBC era de 10. 500 Pesos /m².

Para os restantes níveis de ensino os protótipos eram definidos pelos financiadores, implicando muitas vezes inaptações em relação tanto ao clima como às condições económicas do país.

Administração da educação

Predominou uma administração da educação desajustada à dimensão dos empreendimentos, com fortes resquícios do passado, demasiadamente burocrática, pesada, centralizada e totalmente politizada. A sua organização revelou-se deficiente devido à ausência de políticas e de estratégias de desenvolvimento do sector educativo (Ministério da Educação Nacional, 1981). Houve insuficiências e, por vezes, até inexistência de planos, objectivos e metas claras, bem como de orientações concretas e práticas para o desenvolvimento da educação.

De uma forma geral, a Administração da Educação esteve centrada nas pessoas dos Comissários e dos Delegados regionais, enquanto representantes do Partido/Estado, uma situação que acarretava uma pesada burocracia e longas demoras nas tomadas de decisões e sua implementação. O poder de decisão centrava-se na pessoa do Comissário de Estado da Educação Nacional, geralmente membro do Partido e, como tal, também por sua vez dependente das instâncias superiores do Partido. Esta situação foi bem vinculada num relatório do Comissariado de Estado da Educação Nacional, como se transcreve a seguir:

“Houve grande dificuldade em fazer funcionar o Comissariado de Estado da Educação Nacional, de acordo com organigrama estabelecido. Não foi possível fazer-se a coordenação das diferentes Direcções Gerais, pois, a própria estrutura do Comissariado não permitiu. Estando estas sob a responsabilidade directa do Comissário, tornava-se difícil qualquer trabalho de coordenação o que se fazia sentir também nas regiões” (Comissariado de Estado da Educação Nacional, 1980:59-60).

Os Comissários estavam, por sua vez, limitados na tomada de decisões de fundo, em termos de política educativa, uma vez que tudo tinha que ser primeiramente analisado, discutido e aprovado pelos níveis competentes da hierarquia partidária. O Partido era a força dirigente da sociedade. Os projectos educativos faziam parte do programa do Partido e o Estado não era mais que um instrumento para a execução desta

e de outras políticas. Esta situação também tinha repercussões sobre as actividades dos Comissários que eram mais políticos do que governantes.

A situação criada na administração traduziu-se numa multiplicidade de planos, eixos e acções desarticuladas, numa série de decisões destituídas de bases materiais e de medidas coerentes com a situação herdada e com os objectivos e intenções políticas enunciadas nos discursos políticos.

Refira-se também que o período foi completamente dominado pela monopolização da administração por parte da classe política, devido a uma notória desconfiança sobre os poucos técnicos que não eram da confiança do Partido. As estruturas eram politizadas sob o pretexto de que as responsabilidades deviam ser atribuídas apenas aos quadros dedicados e fiéis ao Partido. A formação técnica adequada só era tomada em consideração quando fosse possível (Pereira, 1977: 62). As interferências políticas; a politização dos lugares decisivos na orgânica do Comissariado, bem como nos diferentes níveis da estrutura administrativa educativa e mesmo da administração escolar foram outros factores que agravaram a situação global da educação. A chefia de todos estes lugares era uma prerrogativa das pessoas politicamente convenientes, independentemente do seu nível técnico.

Tanto os Comissários como os Delegados Regionais de Educação eram, na sua maioria, pessoas sem formação e experiência administrativas e sem os conhecimentos específicos requeridos para lidar com a complexidade da situação herdada e com a árdua tarefa de definir uma nova política educativa, de construir um novo sistema educativo, de organizar os serviços da administração da educação e simultaneamente fazer face à grande procura civil da educação. A complexidade dessa situação explica o facto da definição das estruturas e linhas de funcionamento do Comissariado e dos seus órgãos regionais constituírem, durante anos, uma das dificuldades constantes na administração educativa. Pairaram sempre confusões relacionadas com as competências dos seus diferentes órgãos e serviços, deficiências nas articulações entre os diferentes níveis e entre estes e outros serviços do Estado, agravadas pela falta de regulamentos e de legislação adequados. Era também voz corrente que apenas uma direcção rigorosa e centralizada das questões fundamentais podia garantir o desenvolvimento contínuo da educação nacional (Pereira, 1977:116).

Por outro lado, o clima político vigente e as tensões resultantes de uma orientação e controlo rígido dos organismos e acções do Estado pelos órgãos superiores do partido único, designadamente, o seu Conselho Superior da Luta (CSL) e os Conselhos Nacionais, criaram uma situação em que a educação era tratada como um sector eminentemente político, muito dependente dos dirigentes do Partido ou dos seus quadros de confiança. Os princípios ideológicos sobrepunham-se aos técnicos e administrativos. A situação de subordinação do Estado ao Partido e da consequente censura das acções do Estado pelo Partido²¹⁹; a desconfiança que suscitavam todos os que não eram militantes do Partido e que trabalhavam na administração, não podiam proporcionar um clima de colaboração efectiva entre as instâncias políticas, a administração e os principais actores, indispensável para as tomadas de decisão e sobretudo para a execução e a continuidade das acções nos primeiros momentos.

O Comissariado de Estado da Educação Nacional não conseguiu aprovar nenhum estatuto orgânico. Manteve uma organização fechada sobre as estruturas centrais, com um controlo apertado sobre todas as actividades educativas centrais, regionais e locais. Não foram estabelecidos os estatutos e regulamentos dos vários níveis de ensino como era o espírito do Decreto 48/75.

Se a todas estas limitações forem adicionadas a falta de meios materiais e financeiros; a ausência de orientações políticas claras (embora existissem elementos válidos) e a instabilidade política referida no início deste capítulo, facilmente se conclui que a Administração da Educação não teve oportunidades, nem condições para se organizar e funcionar.

Meios Financeiros

Todas as acções empreendidas eram suportadas por um orçamento do Comissariado de Estado da Educação Nacional que ia diminuindo de ano para ano. Por outro lado, o orçamento atribuído ao Comissariado da Educação da Educação Nacional, para além de limitado não previa verbas para construção e reparação de escolas,

²¹⁹ Aliás, já em 1975, por despacho do Secretário Geral do Partido, Aristides Pereira, havia sido criada a inspecção mensal nas regiões do país, integrada por membros do Conselho Superior da Luta (CSL), na sequência de uma das decisões do Conselho Executivo da Luta do Partido. O objectivo da inspecção era exercer um controlo local sobre as actividades do Partido e Estado e manter informada a Direcção Superior do Partido (Pereira, 1978)

contratação de professores e aquisição de materiais e equipamentos para as escolas (CEEN, 1977).

Em 1978 o orçamento da educação correspondia a 18% do Orçamento Geral do Estado. Essa percentagem baixou bruscamente em 1979 para 13%. Porém, 68% dessa verba era destinada ao pagamento dos professores, enquanto os restantes 32% suportavam as despesas com o pessoal administrativo. Em 1980, as despesas com os salários do pessoal já atingiam os 92% da verba atribuída à educação, a qual ainda correspondia a 13% do Orçamento Geral do Estado. As outras despesas para o funcionamento do sector contavam apenas com os restantes 8%. Nas despesas com os salários, o peso dos honorários (salário, passagens de regresso, alojamento) dos cooperantes (professores e técnicos estrangeiros) rondava os 11% (CEEN, 1979).

As despesas de funcionamento eram suportadas na sua totalidade por uma verba extra-orçamental proveniente de ajudas externas destinadas ao apoio aos projectos em execução. Em 1980 essa verba correspondia a 18.2% do orçamento atribuído ao CEEN.

Em termos de investimento, o sector dependia também de fontes externas que tinham adoptado um sistema de financiamento por projectos. O CEEN funcionava na base de projectos que se iam proliferando ao longo dos anos, abarcando os mais diversificados domínios da educação, entre os quais havia uma deficiente ou quase nula articulação. Assim, em 1975 contavam-se seis projectos, passando esse número para 29 em 1976; para 12 em 1977; para 21 em 1978 e 28 em 1980, altura em que se encontravam 17 projectos em execução simultânea e 11 em estudo. Os domínios abarcados eram os mais variados, de entre os quais: i) construção e reparação de escolas; ii) formação e superação de professores; iii) bolsas de estudo; iv) impressão de manuais; v) aquisição de material didáctico; vi) criação de cooperativa agrícola; vii) construção e equipamento de jardins; viii) apoio alimentar às escolas; ix) Rádio Educativo; x) formação de animadores e alfabetização; xi) elaboração de programas; xii) serviço ambulante de saúde para educação nacional; xiii) Centro Áudio Visual-transporte e equipamento; xiv) construção de centros CEPI; xv) equipamentos para laboratórios de línguas, atelier de artes plásticas; xvi) biblioteca; xvii) fornecimento de material para trabalho produtivos nas escolas. Seria muito mais extensa e fastidiosa a lista se prosseguíssemos a enumeração e especificação dos projectos (CEEN, 1980).

Muitos projectos tinham apenas financiamentos parciais, sem garantias de continuidade. Por outro lado, muitos escapavam ao real controlo do CEEN que, em certos casos, apenas tinha o conhecimento dos montantes dos financiamentos iniciais, desconhecendo os níveis de execução (CEEN, 1980: 38). Esta situação explica de forma cabal a dificuldade em seguir e avaliar a execução dessa grande variedade de projectos e conhecer o seu impacto no desenvolvimento global da educação.

As fontes de financiamentos eram das mais diversificadas e cada uma tinha a sua filosofia e exigências. As principais eram: i) o grupo dos organismos das Nações Unidas: (UNESCO, UNICEF, UNHCR, OIT/PNUD, PAM; UNICEF); ii) a SIDA (Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional); iii) outras agências de desenvolvimento: FIEU (Fonds International d'Échanges Universitaires); C.O.E (Conselho Ecuménico das Igrejas); SUCO (Service Universitaire Outre-Mer); DANIDA; USAID; NORAD; BAD/FAD (Banco Africano de Desenvolvimento/Fundo Africano de Desenvolvimento); CCE (Comissão das Comunidades Europeias); IRFED (Instituto Internacional de Pesquisa e de Formação, educação e desenvolvimento); IUED (Institut Universitaire d'Etudes du Devellopment); OXFAM-QUEBEC; C.U.C.D (Centre Universitaire de Coopération au Devellopment); iii) ao nível bilateral, e principalmente no domínio de formação de quadros, países como, Portugal, Cuba, RDA, França, URSS, Holanda, Roménia, China, Jugoslávia, Checoslováquia, Hungria, Polónia, Senegal, Marrocos e Argélia.

A essa grande dispersão acresce-se o facto de toda a gestão financeira ter sido centralizada no CEEN, em Bissau, onde, como já se referiu, havia sobreposição de funções ao nível dos departamentos que também não contavam com os meios humanos e materiais adequados.

Avaliação

Faltaram durante todo o período momentos de avaliação, de análise e de seguimento das acções em desenvolvimento, de questionamento sobre a sua eficácia e sobre os seus impactos. Um papel importante nesse sentido poderia ter sido desempenhado pelos serviços de inspecção. Porém, esses serviços foram subestimados e nem constavam na organização das estruturas do Comissariado da Educação. Por outro

lado, a falta de recursos (humanos, materiais e financeiros) não permitiram senão um acompanhamento esporádico das acções pelas estruturas centrais no quadro das suas visitas irregulares. A falta deste *feedback* não favoreceu a coordenação, a renovação e a adequação das políticas e da administração educativa e contribuiu para a desconexão das acções empreendidas e para o afastamento do sistema de educação das realidades do seu contexto social, político, cultural e económico, impedindo a sua participação nos projectos de desenvolvimento. Estes condicionalismos impediram a construção do novo sistema educativo conforme se esperava.

Foi neste difícil contexto que durante os primeiros anos, se adoptou e materializou uma série de medidas políticas e administrativas que explicam hoje, em grande parte, a difícil situação em que se encontra a educação na Guiné-Bissau.

Termino este capítulo transcrevendo mais uma das máximas, sempre actuais, de Amílcar Cabral:

“Conhecer bem as nossas próprias forças, ter em cada momento uma consciência perfeita das coisas que podemos fazer. Avaliar bem as nossas possibilidades e fazer tudo para melhorar as nossas forças e a nossa capacidade. Nunca fazer mais do que podemos e devemos fazer, mas não pretender, em nenhum caso, fazer coisas que realmente não estamos ainda em condições de fazer”.

CAPÍTULO VII

PERÍODO 1981 A 1997 – PROJECTOS DE REFORMA GLOBAL DO SISTEMA EDUCATIVO

1. Contexto político, económico e social

Após o golpe de Estado de 1980 o país passou a ser gerido por um Conselho de Revolução²²⁰ que dissolveu a Assembleia Nacional Popular e o Conselho de Comissários (Lei n.º 1/81, de 15 de Novembro) e nomeou um Governo Provisório, constituído pelo Presidente do Conselho da Revolução, por Ministros e Secretários de Estado (Lei n.º 2/81).

O golpe, justificado pela necessidade de recuperação política e sócio-económica do país²²¹, iniciou todavia uma nova fase política nacional e fez renascer na população novas esperanças depois de um período caracterizado por um clima de medo e desconfiança que ensombrava toda a sociedade. A aparente abertura política, os apelos à unidade nacional, a denúncia dos alegados crimes cometidos e as promessas de justiça e de progresso social reforçaram ainda mais essa esperança num futuro mais risonho. Porém, na prática, predominava o sistema do partido único com as suas contradições internas reflectidas mesmo entre os membros do recém-criado Conselho de Revolução.

Estas contradições não tardaram em evoluir para situações conflituosas e explosivas gerando no país uma onda de instabilidade e provocando incidentes político-institucionais com repercussões internas e internacionais. Assim, em Março de 1984, Vítor Saúde Maria, vice-presidente do Conselho de Revolução e Primeiro-Ministro, foi preso por alegada tentativa de golpe de Estado. Um ano depois, em Outubro de 1985 eram presos o então primeiro Vice- Presidente e Ministro da Justiça, Paulo Correia, o Procurador-Geral da República, Dr. Viriato Pã e de mais cinquenta indivíduos, uma prisão que culminou com o julgamento, condenação à morte e execução de seis dos detidos, em Maio de 1987, de entre eles Paulo Correia e Viriato Pã, apesar de incessantes pedidos de clemência da

²²⁰ O Conselho da Revolução era constituído por nove membros permanentes e quatro colaboradores principais (Lei nº3/81).

²²¹ Ver o Programa do Governo Provisório, Decisão n.º. 14/81, de 13 de Julho de 1981, publicado no Suplemento ao Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau, n.º 28, de 13 de Julho de 1981.

comunidade internacional, do Papa João Paulo II, do Presidente português, Dr. Mário Soares e da Amnistia Internacional.

Durante o período em análise, houve uma abundante produção de leis na maioria dos casos sob pressão dos parceiros de desenvolvimento, das grandes agências de financiamento e da conjuntura internacional e não como resultado de um amplo debate nacional com envolvimento da sociedade civil e de forças políticas e, nem sempre, reflectindo a realidade do país na sua diversidade cultural, económica e política. Assim, no início da década noventa com a revisão constitucional foi publicado, não obstante a fragilidade da situação nacional, um pacote importante de leis, num tempo recorde de pouco mais de um ano, sendo as principais: a Lei da Imprensa (Lei nº 4/91); o Estatuto do Jornalismo (Lei nº 5/91); a Lei de Acesso dos Partidos Políticos aos Órgão de Comunicação (Lei nº 7/91); a Lei da Liberdade Sindical (Lei nº 8/91); a Lei de Greve (Lei nº 9/91); a Lei da Requisição Civil (Lei nº 10/91); foi criado o Conselho Nacional de Comunicação Social (Lei nº 6/91) e garantido a todos os cidadãos o direito de se manifestarem livremente em lugares públicos ou particulares (Lei nº 3/92, de 6 de Abril).

A revisão constitucional permitiu a criação de um ambiente mais favorável ao pluralismo político, tornou-se possível a legalização dos partidos políticos. Em 1993 foi abolida a pena de morte e em 1994, pela Lei nº 4/93, foi aprovada a Lei Eleitoral. A dinâmica instalada permitiu a legalização de mais partidos políticos, elevando-se a onze o total dos partidos legalizados²²².

O ano de 1994 (3 de Julho) ficou também marcado pelas primeiras eleições legislativas e presidenciais livres às quais concorreram treze partidos, para os cem lugares na Assembleia Nacional Popular e oito candidatos para a Presidência da República (Rudebec, 1997:12).

²²² Os partidos políticos constituídos a partir de 1986 foram: Movimento Bafatá (RGB-MB); a Frente Democrática (FD); a Frente Democrática Social (FDS); o Partido da Convergência Democrática (PCD); Partido da Renovação Social (PRS); Movimento para a Unidade e Democracia (MUDE); Partido Democrático do Progresso (PDP); Partido para a Renovação e Desenvolvimento (PRD), Liga Guineense de Protecção e Desenvolvimento Ecológico (LIPE); Partido Unido Social Democrático (PUSD) e Fórum Cívico Guineense – Social-Democracia (FCG-SD) (Rudebec, 1997:12-13).

O processo de transição para a democracia acabou por ser dominado por uma intensa regulamentação, por actos mais administrativos do que políticos propriamente ditos. Isto porque essas leis não foram regulamentadas na sua maioria, por isso, a sua interpretação e aplicação constituem ainda hoje desafios a enfrentar. Por outro lado, não houve suficiente comunicação, informação, educação, formação e debates sobre a democracia, no sentido da criação de uma forte consciência nacional sobre o alcance e a importância da democracia para o desenvolvimento do país e sobre a necessidade de uma participação responsável de toda a sociedade na sua implementação. A democracia acabou por ser decretada e reduzida a decisões e actos administrativos impostos pelo poder e não um processo gradual, participado por todos os cidadãos.

A educação e o sistema escolar perderam uma vez mais a oportunidade de participar em pleno num processo em que podiam dar valiosas contribuições. O sistema educativo manteve-se praticamente distante de todo esse processo. As bases da democracia guineense continuam frágeis e a situação manter-se-á por muito mais tempo se os sistemas de educação formal, informal e não formal não forem envolvidos em acções de educação para a democracia, para o exercício da cidadania, para a cultura da paz, para o desenvolvimento e enquanto não forem criados espaços mais amplos para a participação efectiva e consciente da sociedade civil no processo da implantação e consolidação da democracia.

A situação económica era particularmente difícil no início dos anos oitenta, agravada por uma série de anos agrícolas de pouca produtividade, pela falta de incentivos e mobilização da população para o aumento da produção e devido também a medidas económicas desajustadas. Face a essa situação, o Governo Provisório teve que voltar à estratégia de desenvolvimento que havia sido aprovada três anos antes, no III Congresso do PAIGC, realizado em Novembro de 1977, relançado o sector agrícola como prioritário e a sua articulação com a indústria e com o sector de serviços, particularmente o comércio.

A estratégia seria materializada através de onze eixos da política económica: i) melhorar as condições de vida do povo, assegurando a satisfação das suas necessidades básicas; ii) controlar a gestão planificada da economia; iii) restabelecer os equilíbrios económico-financeiros indispensáveis à recuperação económica; iv) implementar uma

política de austeridade; v) consolidar as estruturas produtivas e expandir a produção; vi) criar infra-estruturas económicas; vii) aproveitar e utilizar maximamente os recursos naturais; viii) incentivar e apoiar as iniciativas populares; ix) estimular iniciativas privadas; x) formar quadros; xi) lutar por uma Nova Ordem Económica Internacional (Programa do Governo Provisório, 1981: 11-12).

Com o agravamento da situação, o Governo viu-se obrigado a recorrer a vigorosas medidas visando a reestruturação da economia. De entre essas medidas são de destacar: i) o Programa de Estabilização Económica (1983); ii) A Transição Económica; a Liberalização do comércio (1986); iii) o Programa de Ajustamento Estrutural – PAE I (1987-1989); iv) o PAE II (1989- 1991); v) o Programa de Emergência (Programa Sombra) 1992; vi) o Programa de Ajustamento Estrutural Reforçado (1994-1997).

Durante o período 1994-1997, registou-se um crescimento real do PIB em mais de 4%, em média. De igual forma, se verificou a diminuição da inflação graças às medidas de estabilização, de entre as quais a adopção do FCFA²²³, na sequência da entrada da Guiné-Bissau na UEMOA, em 2 de Maio de 1997 (DENARP, 2003: 16).

Com o aprofundamento das reformas, os desequilíbrios macro-económicos foram sendo reduzidos. Registou-se um aumento da produção interna, sobretudo no domínio da agricultura. Estas condições favoráveis permitiram desabrochar o crescimento do sector privado que passou a assumir um certo protagonismo no desenvolvimento da economia.

Os progressos ao nível económico não modificaram, contudo, a situação nos sectores sociais em termos de aumento das suas despesas. Durante o período de 1987 e 1995, a dotação orçamental para o sector da educação baixou de 15% a 10%, o que equivalia a 0,9% do PIB, quando a média para a África subsariana, no mesmo período, era de 4% do PIB. Na distribuição interna dos fundos de funcionamento do Ministério da Educação, a parte destinada ao ensino básico, onde se concentravam as mais importantes reformas, havia conhecido um decréscimo de 67% para 48% entre 1983 e 1994.

²²³ O FCFA é uma das mais estáveis moedas africanas, convertível em franco francês.

Entre 1998 e 1999 a percentagem do Orçamento Geral do Estado para a educação era de 5,2% e 9,3%, respectivamente. Não obstante, houve um crescimento da taxa bruta de escolarização ao nível do ensino básico que evoluiu de 57,8% para 69,4%, com sensível baixa de qualidade. A situação não era melhor no período 1997-1999, em que as despesas totais para a educação não ultrapassaram os 22% das despesas totais do Governo (DENARP, 2003: 29).

A grave situação económica afectou outros sectores sociais. No sector de saúde as despesas totais baixaram de 7,7%, em 1977, para 2,2%, em 1999. O sector rural, eleito como prioritário, beneficiou durante o mesmo período de recursos que não excederam a média de 0,86% do PIB (idem).

2. Política educativa e seu contexto

Segundo o Programa do Governo Provisório, a política de formação seria reforçada visando a melhoria do nível de conhecimento técnico-profissional dos trabalhadores e especialmente dos quadros, atendendo a que uma das prioridades em termos de desenvolvimento económico seria a consolidação da estrutura produtiva e dos investimentos em projectos industriais e infra-estruturais lançados na década de setenta. A formação de quadros seria a pedra angular do desenvolvimento económico e, nessa perspectiva, uma atenção especial seria dispensada aos seguintes vectores:

- Planificação da formação de quadros de todos os níveis, de acordo com as necessidades de desenvolvimento do país;
- Criação das bases necessárias ao desenvolvimento do ensino técnico diversificado;
- Primazia à formação de quadros técnicos de nível médio e profissional (operários especializados);
- Promoção da formação de quadros no interior do país;
- Elevação permanente do nível técnico de todos os quadros (Programa do Governo Provisório, 1981: 26).

Estas medidas representavam o retorno às linhas de política de formação de quadros saídas do III Congresso, já abordadas no capítulo precedente. No domínio da política educativa e cultural, as prioridades apontavam para:

- a. A dinamização do combate ao analfabetismo, designadamente através da promoção de línguas nacionais, do enquadramento de animadores culturais e divulgação das experiências adquiridas nessa matéria;
- b. O desenvolvimento de acções para a transformação e nacionalização do sistema de educação e a inserção da escola na estratégia global do desenvolvimento do país;
- c. A diversificação do ensino através da criação de um sistema de formação técnico profissional;
- d. O desenvolvimento de pesquisas sócio-linguísticas e o fomento de diversas acções culturais (artesanato, música, literatura);

- e. O incremento da educação pré-escolar; aprovação de um Estatuto da Carreira Docente²²⁴ e o reforço das acções visando a melhoria da formação dos docentes;
- f. A promoção e difusão da prática de desportos e cultura física;
- g. A definição de uma política nacional de informação;
- h. A definição de uma política nacional de investigação (Programa do Governo Provisório, 1981: 34-35).

Mas como sucedeu no período analisado e como se verá mais adiante, em termos políticos, a administração da educação mantinha-se sob controlo apertado das instâncias superiores do partido único e as margens para a participação de técnicos eram também limitadas. Por outro lado, e como consequências dessa situação não foram definidas políticas específicas, legislação adequada (incluindo uma Lei de Bases do Sistema), nem foram reunidos os recursos humanos, materiais e financeiros necessários à concretização desses objectivos prioritários. Portanto, mantinham-se os vazios e uma administração da educação politizada e burocratizada. A falta de uma visão global do sistema, da tomada em consideração de todos os seus elementos internos e do seu meio ambiente externo, designadamente, em termos políticos, económicos e sociais, e de uma organização que garantisse a circulação das informações em todas as direcções, elementos indispensáveis para a gestão de qualquer organização por mais simples que seja, tornavam-se mais evidentes.

²²⁴ Oito anos depois viria a ser publicado um Regulamento da Carreira Docente, pelo Decreto nº 61/88, de 30 de Dezembro, que era, como se verá, um regulamento bastante incompleto, dominado pela preocupação de resolver o problema de enquadramento e pagamento dos docentes.

3. Os três grandes projectos de reforma global do sistema educativo

Apesar do quadro pouco favorável, houve, durante o período em análise, três grandes tentativas de reforma global do sistema educativo, todas feridas praticamente com os mesmos males: a) um projecto de estruturação global do sistema, em 1981, que ficou conhecido com a designação SNEF (Sistema Nacional de Educação e Formação); b) um projecto de desenvolvimento e melhoria da qualidade de educação, intitulado “Estratégia para o Desenvolvimento da Educação na Guiné-Bissau”, iniciado em 1988; c) um plano de desenvolvimento da educação: o Plano Quadro Nacional – Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau, lançado em 1993. Separados no tempo e ensaiados em contextos diferentes, estes projectos constituem ainda hoje, volvidos dezenas de anos, referências em muitos documentos da educação, apesar de não terem sido totalmente executados.

Não é pretensão deste trabalho referir as múltiplas formas que revestiram as acções com intencionalidades reformistas ao longo do período em análise, mas sim deter-se sobre a sua lógica, sobre as suas linhas fortes e explorar os seus pontos fortes e fracos, tendo sempre presentes os parâmetros definidos.

3.1 Sistema Nacional de Educação e Formação (SNEF)

Para implementar as medidas de reforma visando a transformação e nacionalização do sistema do ensino, o Conselho de Revolução criou a Comissão para Educação, Saúde e Assuntos Sociais e encarregou o então Comissariado de Estado da Educação Nacional para elaborar e apresentar uma proposta de Sistema Educativo. A responsabilidade dessa tarefa coube a um *Grupo de Coordenação* criado para o efeito no Comissariado de Estado da Educação Nacional. Os trabalhos, iniciados a 15 de Janeiro de 1981, coordenados pela então Direcção Geral do Ensino, culminaram em Agosto do mesmo ano com a elaboração de um documento intitulado: *Bases para implantação de um Sistema Nacional de Educação e Formação* (SNEF). O documento devia ser submetido a uma discussão alargada (Ministério da Educação Nacional, 1981: 3).

O SNEF representava a primeira tentativa nacional de estruturação global do sistema educativo depois de seis anos de independência. De acordo com tipologia de Sack (1981), tratava-se de uma reforma cujo objectivo era construir um novo sistema educativo e modificar os objectivos e as funções da escola do ponto de vista político, social e cultural. Por SNEF, segundo o Grupo de Coordenação, devia entender-se a totalidade das instituições que deveriam contribuir para a educação e formação dos cidadãos guineenses.

Na elaboração da proposta do SNEF, o Grupo de Coordenação partiu de uma análise da situação da educação e do seu contexto, levando em consideração os factores políticos, económicos e sociais que poderiam afectar o posterior desenvolvimento do sistema educativo e que exigiam uma reflexão prévia. Nessa linha, o Grupo identificou algumas indefinições que ainda subsistiam quanto à política educativa, as quais deviam ser resolvidas pela Direcção do Partido. Essas indefinições prendiam-se com:

- a. A clarificação do conceito “educação”²²⁵
- b. A definição de uma política linguística;
- c. A definição de esquemas de qualificação de professores, designadamente através de cursos regulares, intensivos e dirigidos;
- d. A integração da educação no processo global de desenvolvimento socioeconómico do país como parte integrante;
- e. A definição de uma educação para o mundo rural, capaz de contribuir para o bem-estar das comunidades, para o aumento da sua produção e produtividade e que incidisse, ao mesmo tempo, sobre os sectores de serviço e proporcionasse o enquadramento dos jovens e a sua afirmação (Ministério da Educação Nacional, 1981: 4-7).

3.2. Caracterização geral do sistema educativo vigente

Ao nível global, a situação do país caracterizava-se por uma notória ausência de orientações concretas e de estratégias para o desenvolvimento do país. Essa situação

²²⁵ Segundo a Comissão, o conceito de “educação” devia abranger não só o sistema escolar propriamente dito, como também as formas não escolares da educação.

reflectia-se no contexto educacional e nos próprios objectivos da educação que se mantiveram vagos, imprecisos, não hierarquizados e não quantificados (Ministério da Educação Nacional, 1981: 3-17).

Assim, segundo o Grupo, o sistema apresentava as seguintes características:

Efectivos escolares. Os efectivos escolares, depois de um forte crescimento nos primeiros anos, haviam dado sinais de decréscimo, a partir de 1977/1978, e de degradação e estagnação a partir de 1980/81.

Recursos educativos e materiais didácticos. Em matéria de recursos educativos e de materiais didácticos, a situação era de grande penúria. Esses materiais ou não existiam, ou o pouco que existia encontrava-se em mau estado. Os professores eram obrigados a improvisar. Estas insuficiências eram agravadas pela exorbitância dos preços praticados no mercado onde eram vendidos apenas alguns e pela atitude desfavorável das comunidades em relação às suas escolas que não permitia a conservação do pouco que era conseguido, pois não hesitavam em assaltar as escolas para delas retirarem tudo o que lhes fosse útil em casa. Eram escassos os manuais para alunos e professores devido à fraca capacidade de produção local aliada à incapacidade económica do país. Apenas alguns professores possuíam guias de orientação elaborados com muito esforço pelos departamentos competentes do Ministério da Educação, especialmente pelo GEOP. Estes condicionalismos transformaram-se num dos mais crónicos obstáculos ao desenvolvimento, principalmente do ensino básico.

Programas. Os programas eram inadequados, principalmente porque o sistema educativo também o era e devido à ausência total de estudos pedagógicos e psicológicos sobre a criança guineense. Em termos de conteúdo, a introdução da disciplina de *Trabalho Produtivo* (como elemento de formação da criança e do jovem e como meio de combate à desigualdade social e de facilitação da ligação entre a teoria e a prática) não havia conseguido atingir o objectivo para que fora instituída: o de transformar a escola numa unidade auto-gerida e auto-financiada. Os programas não conseguiam integrar a escola nas actividades comunitárias.

Rede escolar. A rede escolar, com fortes resquícios da política educativa colonial, era insuficiente e incompleta para responder à intensa procura. O seu desenvolvimento não havia sido planeado. As discrepâncias entre a cidade e o campo haviam se agravado bem como as assimetrias na distribuição nacional da rede escolar.

Recursos humanos. De uma forma geral, em matéria de recursos humanos, a situação caracterizava-se por uma insuficiência de quadros nacionais competentes, tanto em quantidade, como em qualidade para as diversas necessidades do sector. A situação dos docentes era crítica. No ano lectivo 1980/81, os 2. 584 docentes em exercício ao nível do ensino básico elementar distribuíam-se em termos de categorias e de níveis como apresenta o Quadro nº27.

Quadro nº 20 – Docentes por níveis de formação 1980-1981

Categoria/nível de formação	Número	(%)
Professores primários diplomados	28	1,1
Professores primários não diplomados	21	0,8
Professores de posto diplomados	159	6,2
Professores de posto não diplomados	947	36,6
Monitores	1.381	53,4
Brigadas Pedagógicas	48	1,9
Total	2.584	100

Fonte: SNEF (1981:17).

Desse total, a percentagem de professores diplomados era apenas de apenas 7,3%. O número de docentes diplomados havia entretanto conhecido um certo aumento passando de 4,2%, no ano lectivo 1978/79, num total de 2 288 professores; para 6,1%, no ano lectivo seguinte, em que havia um total de 2 421 professores; para chegar a 7,3%, no ano lectivo 1980/81, num total de 2.584.

Os docentes estavam entregues a si próprios, pois as acções de apoio eram irregulares devido à carência de meios, designadamente, de recursos humanos locais, ao nível das regiões e sectores, de transportes para as deslocações. As únicas formas de apoio limitavam-se às reuniões de coordenação trimestrais para avaliação dos trabalhos

organizadas pelo Departamento do Ensino Básico, nas quais participavam o pessoal do GEOP e de outros departamentos centrais, os directores regionais e seus adjuntos e às visitas esporádicas de inspecção. A formação de docentes não tinha ultrapassado o seu estado incipiente devido ao pouco prestígio da profissão docente e à resistência aos cursos profissionais de nível médio.

Nas comunidades, principalmente nas zonas rurais, as taxas de analfabetismo mantinham-se elevadas (80%). As necessidades de alfabetização e de educação não eram sentidas pelas populações das zonas rurais, uma vez que não iam ao encontro das suas necessidades. Tornava-se necessário adequar as acções de alfabetização ao contexto e às necessidades das populações (SNEF, 1981: 4-7).

O sistema educativo, em consequência das limitações enumeradas, tornara-se ainda mais desadequado em relação ao contexto nacional, não oferecendo alternativas para os alunos. Mantinha-se elitista e urbano. Os liceus continuaram, como dantes, a ser a única via para os jovens. O seu rendimento, tanto interno, como externo, era extremamente baixo o que originava um elevado custo por aluno.

Em termos de rendimento interno, a análise de uma coorte de 31.269 alunos inscritos no ano lectivo 1975/76, na 1ª classe, revelou que apenas 39% concluíam a 4ª classe do ensino básico (EBE). De entre estes, 50% gastava quatro anos para chegar à 6ª classe, 33% precisava de cinco anos e 16% de seis anos para chegarem à mesma classe. Em média, um aluno levava 8,24 anos de estudo para percorrer as quatro classes básicas. Por outro lado, a percentagem de repetentes, ao nível do EBE, aumentava de ano para ano, passando de 20.1% em 1975/6, para 31,5% em 1978/79. Para um aluno concluir a 4ª classe, o Estado pagava em média 11,1 anos de estudo, o que representava um esforço 2,8 vezes maior do que o normal (Ministério da Educação Nacional, 1981: 12-13).

No ensino secundário a situação era idêntica. A percentagem de repetentes tinha evoluído no mesmo período de 17,0% a 30,5%. Porém, ao nível do EBC (Ensino Básico Complementar, 5ª e 6ª classes), notava-se uma diminuição anual, tendo passado o número de repetentes de 22,3% para 16,2% no mesmo período.

Ao nível nacional, da 1ª a 11ª classes, a tendência era a mesma: o número de repetentes havia evoluído de 20,5%, em 1975/75, para 29,8, em 1978/79, nível em que se manteve até o ano lectivo 1980/81 (Ministério da Educação Nacional, 1981: 15). Os meios financeiros, apesar de elevados em relação a outros sectores, mal permitiam o pagamento de salários dos professores. No orçamento do Comissariado não havia verbas para aquisição de materiais e equipamentos, despesas que eram suportadas por verbas externas.

3.3. Bases do Sistema Nacional de Educação e Formação (SNEF)

Para organização do sistema nacional de educação e formação, o Grupo de Coordenação havia proposto os seguintes elementos:

1) Princípios gerais

- a. Democraticidade;
- b. Laicidade;
- c. Obediência às orientações do partido;
- d. Gratuitidade e obrigatoriedade do ensino básico de seis classes;
- e. Participação popular;
- f. Educação africana autêntica e moderna baseada nos valores científicos, técnicos, tecnológicos e culturais, nacionais e universais.

2) Princípios organizativos

Nesse capítulo, o Grupo de Coordenação limitou-se a reproduzir as recomendações emergentes do III Congresso. Era explicável a situação, uma vez que competia ao Partido tomar as novas iniciativas nesse nível. Propunha, assim, os seguintes princípios organizativos:

- a. Definir e aprofundar a formação profissional;
- b. Garantir a ligação entre o trabalho intelectual e físico;

- c. Democratizar o acesso e o sucesso ao ensino;
- d. Planificar a educação em estreita ligação com a planificação geral e perspectivas de desenvolvimento económico e social do país, tendo como base a função ideológica e social da escola, os recursos materiais e humanos que a sociedade pode facultar, a correspondência entre custos e rendimento, as tendências na evolução dos ensinos médios e superior noutros países, a evolução da pedagogia e das ciências afins o desenvolvimento escolar;
- e. Proporcionar a aquisição de conhecimentos e atitudes básicas que permitam o prosseguimento de estudos;
- f. Assegurar uma formação geral para toda a população;
- g. Assegurar a estabilidade na mudança através da organização e funcionamento das escolas e da introdução de alternativas curriculares;
- h. Estabelecer metas, etapas e metodologias para a transformação dos currículos, obedecendo aos princípios pedagógicos e científicos;
- i. Estabelecer a proporção entre o trabalho produtivo, manual e estudo teórico;
- j. Fomentar a pesquisa nos domínios de ciências sociais, ciências naturais e tecnologias;

Estava-se perante princípios que revelavam um conceito ainda pouco elaborado do sistema educativo, enquanto instrumento para a concretização do direito à educação, uma vez que a sua correcta interpretação era condicionada à existência de uma política educativa clara, cuja responsabilidade de definição cabia às autoridades partidárias. Embora ambiciosos e desajustados à realidade do país, esses princípios representavam uma primeira etapa de um processo de elaboração de um sistema educativo, cuja discussão profunda e aberta poderia conduzir a melhores resultados.

3.3.1 Estrutura do SNEF

A estrutura proposta pelo Grupo de Coordenação, inspirada nos elementos disponíveis, integrava os seguintes componentes:

a) O subsistema da Educação Geral cujo objectivo era proporcionar às crianças conhecimentos básicos, uma cultura geral e uma orientação profissional necessários e prepará-las para a vida produtiva ou para prosseguimento de estudos.

O subsistema devia compreender: i) uma educação pré-escolar, facultativa, destinada às crianças dos 3 a 5 anos, a organizar por iniciativas privadas ou por organismos estatais, sob coordenação pedagógica do Ministério da Educação Nacional. Essa educação devia ser ministrada nos jardins e teria como objectivo: desenvolver as diferentes formas de socialização da criança, as suas capacidades de comunicação e as suas potencialidades; ii) uma classe pré-primária, da responsabilidade do Estado, destinada a crianças de 5-6 anos, a desenvolver no quadro da educação pré-escolar e nos estabelecimentos do ensino básico. O objectivo fundamental dessa classe era familiarizar a criança com a língua do ensino, desenvolver-lhe o espírito de iniciativa, a imaginação, o espírito de pesquisa e de descoberta. A classe pré-primária seria ministrada nos jardins e nas escolas do ensino básico; iii) um Ensino Básico de seis classes, distribuído em dois ciclos: ensino básico elementar (EBE), 1ª a 4ª classes (4 anos) e ensino básico complementar (EBC), 5ª e 6ª classes (2 anos). A idade máxima de ingresso na 1ª classe, seria de 14 anos. As crianças maiores seriam encaminhadas para o ensino adulto. O ensino básico devia ter como objectivos ministrar um ensino obrigatório de 6 classes e preparar os jovens para inserção na vida produtiva e /ou prosseguimento de estudos. Contava-se que o ensino básico tivesse uma finalidade própria e uma relativa autonomia em face de outros níveis. No final do ensino básico, o jovem devia possuir maturidade suficiente, conhecimentos intelectuais de base e habilidades que iriam permitir a sua inserção no meio socioeconómico.

b) O subsistema de Educação Técnico-Profissional cujo objectivo era: i) a formação de operários especializados, a partir do nível de escolaridade de 6ª classe, através de cursos com duração de 3 anos; ii) a formação de técnicos médios, com nível de escolaridade base de 11ª classe, em cursos de duração de 5-6 anos; iii) a formação de docentes. O subsistema devia integrar ainda um ensino secundário de 2º grau subdividido em dois ciclos: a) Ensino Geral Polivalente (EGP) e Ensino Técnico Profissional, com duração de três anos (a este nível teriam acesso os alunos que concluíssem a 6ª classe) e b) Ensino Médio Politécnico (EMP), com duração de 3 anos, para alunos que concluíssem a 9ª classe. Era nesse




subsistema que seriam integradas a formação de professores e os centros de formação profissional. Duas modalidades de formação eram previstas ao nível desse subsistema: acções regulares e acções intensivas para adultos sem profissão ou que carecessem de superação.

c) O Subsistema de Educação de Adultos que combinaria as vias formal e não formais de educação de adultos.

d) O Subsistema de Educação Especial que se destinava a desenvolver nas crianças, desde cedo, as aptidões artísticas: música, teatro, dança, cultura física etc. O conceito fugia de certo modo ao consagrado no mundo da educação, segundo o qual a educação especial visa a escolaridade básica para crianças e jovens deficientes.

e) O Subsistema de Ensino Superior ao nível do qual se previa um ensino de 3º grau que funcionaria em institutos superiores ou universidades.

Figura nº 1 – Sistema Nacional de Educação e Formação

23			Ensino Superior						
22									
21									
20									
19		13 ^a							
18		12 ^a	Ensino Médio Politécnico						
17		11 ^a							
16		10 ^a							
15		9 ^a			Ensino Geral Polivalente 	Ensino Técnico-Profissional			
14		8 ^a							
13		7 ^a							
12	Escolaridade Obrigat.	6 ^a			Ensino Básico		Educ. Adultos		
11		5 ^a							
10		4 ^a							
9		3 ^a							
8		2 ^a							
7		1 ^a			Pós- Alfabet				
					Alfabetização				
6			Classe Pré- Primária						
5			Educação Pré - Escolar						
4									
3									

Fonte: SENE (1981)

3.3.2. Formação de professores e pessoal da educação

Depois do fracasso das acções de formação levadas a efeito no período 1975-1980, a formação de docentes tinha sido projectada com base numa definição prévia das suas qualidades político-ideológicas e morais. Em relação à primeira, o professor devia conhecer profundamente os objectivos e orientações do partido e ser capaz de os transformar em convicções pessoais e hábitos de conduta quotidiana. Em termos morais, o professor devia ser activista no seio das massas e ser capaz de estabelecer relações de responsabilidade, disciplina, cooperação, solidariedade e liberdade, com os alunos, colegas e superiores hierárquicos. O perfil geral de desempenho profissional do professor não chegou a ser definido.

Em relação à formação de professores para os diferentes níveis e de recursos educativos, o SNEF previa o seguinte:

- a) Institutos médios para formação de professores para o ensino básico elementar, através de cursos com duração de três anos. Nível de ingresso seria a 6ª classe.
- b) Institutos superiores para formação de professores para os ensinos médios e secundário.
- c) Cursos dirigidos e cursos intensivos para a qualificação de monitores.
- d) Escolas de Formação de Professores ao nível das quais seriam formados os assistentes de educação da infância, em cursos de duração de dois anos a partir de um nível de 6ª classe. As mesmas escolas assegurariam também a formação de educadores de infância, em cursos com duração de três anos, para candidatos com a 9ª classe. O primeiro ano teria um tronco comum com a formação de professores do ensino básico.
- e) A formação de inspectores, directores, coordenadores e presidentes de comissões de estudos em institutos médios e superiores.

Os conteúdos para essas formações compreenderiam componentes científicos e de cultura geral e formações no sentido da ligação escola/comunidade, da valorização do trabalho produtivo, de enraizamento da escola no campo e da problemática linguística.

3.3.3. Instituições do SNEF

Para a materialização do SNEF tinha sido previsto um complexo de instituições: i) Jardins Infantis e classes Pré-primárias; ii) Escolas do Ensino Básico para as primeiras seis classes; iii) Escolas de Ensino Geral Polivalente, em substituição dos antigos liceus²²⁶; iv) Institutos Médios Politécnicos; v) Centros de Educação de Adultos e de Aperfeiçoamento Profissional, com calendário flexível, adequado à vida do adulto e à urgência da sua qualificação; vi) Institutos Superiores; vii) Escolas Especiais para crianças carenciadas ou super dotadas; vii) Centros de ofícios e técnicas de base, destinados a adultos que ingressam na vida activa com a 4ª classe e também à formação de artesãos.

O SNEF foi sem dúvida uma resposta a uma situação caótica vivida no sector educativo nos primeiros cinco anos após a independência. Era a proposta de um Sistema Educativo com todos os elementos básicos e com uma certa lógica na organização da sua estrutura revelando passos importantes na definição da progressão dos alunos ao longo da escolaridade, na ligação entre a educação formal e informal, na análise da situação e do papel do professor, bem como na organização da sua formação.

Em relação ao professor, o SNEF tentou definir o seu perfil embora em linhas muito vagas. Deu um passo importante na determinação das modalidades de formação dos professores bem como na definição das instituições que deveriam garantir essa formação. Registou igualmente um significativo progresso na elaboração de propostas de alguns conteúdos.

²²⁶ O termo “liceu” foi considerado inadequado no momento por possuir uma conotação elitista.

3.3.4. As limitações do SNEF

O SNEF não avançou devido a factores de vária ordem. O ambiente político, social e económico que se viva a seguir ao Golpe de Estado que derrubou o primeiro presidente do País era impróprio para a implementação de reformas dessa envergadura. As transformações preconizadas para a década 70 ao nível da sociedade não tinham alcançado o nível esperado. O Commissariado de Estado da Educação passava por uma situação um tanto ou quanto confusa em que era coordenado superiormente por uma Comissão para Educação, Saúde e Assuntos Sociais, em representação do Conselho de Revolução, cujas funções não eram muito claras. A Comissão era coordenada por um dos membros do Conselho da Revolução que acumulava outras funções tanto no aparelho do Estado, como no próprio Conselho de Revolução. Por outro lado, ao nível interno do Commissariado de Estado da Educação, as dificuldades de articulação entre os técnicos e os políticos não favorecia o trabalho de equipa que o projecto exigia.

Quanto ao projecto em si, era bastante ambicioso, complexo, teórico e caro para as condições financeiras do país. Do ponto de vista económico, a situação macro-económica do país era particularmente difícil devido à crise que se tinha instalado, o que tornava difícil avaliar os apoios que poderiam ser garantidos para o desenvolvimento de um sistema tão exigente do ponto de vista material e financeiro. Para além das limitações em termos de recursos financeiros, prevalecia a débil situação em termos de recursos humanos e materiais para a implementação de um projecto de tamanha dimensão.

No sector educativo não tinha sido feito ainda um estudo profundo sobre a situação, embora tivesse havido uma constatação prévia feita pela Comissão que alertava para a fragilidade total do sistema vigente, marcado por profundas carências e assimetrias em termos de recursos humanos, materiais, financeiros, infra-estruturais que punham em risco a coerência do novo sistema e da nova política educativa a ela subjacente. O SNEF estava envolto numa série de dúvidas e indefinições em relação a muitos dos seus estruturantes e só podiam ser esclarecidas pelo Partido que não dispunha de quadros com as competências técnicas que o processo exigia.

Apesar de não ter sido amplamente divulgado e discutido ao nível nacional, como se previa, o SNEF, foi, sem dúvida, a primeira e a única proposta mais elaborada no sentido da organização do sistema educativo para o país. Foi também a primeira base para uma discussão mais objectiva. A análise e discussão desse documento no sentido do seu ajuste às realidades e possibilidades do país teriam constituído momentos decisivos para o lançamento das bases para a construção do novo sistema educativo.

O SNEF significou também uma insistente chamada de atenção para a crítica situação do ensino e para as contradições e incoerências que já eram bem visíveis e que permaneceram sem resposta política ou técnica adequada. Na sequência dos momentos de instabilidade político-institucionais que se instalaram no país durante a década de oitenta e da grave crise económica, a situação do ensino foi-se afastando cada vez mais dos modelos educativos iniciais. O sistema educativo isolou-se face aos demais sectores da vida nacional, tornando-se pouco relevante em relação aos crescentes empreendimentos visando o desenvolvimento da economia²²⁷. A situação das escolas foi-se degradando do ponto de vista de materiais didácticos, de equipamento, mobiliário e infraestruturas com o peso da crescente procura civil da educação; agravou-se a relação entre a escola e o seu meio ambiente; a situação do docente regrediu, apesar das fortes acções levadas a efeito durante a década de 70.

²²⁷ Refiro-me aqui aos projectos de desenvolvimento rural, lançados durante o período em análise e aos lançados na década setenta que deviam ser consolidados no mesmo período, principalmente, na sua vertente de recursos técnicos, de acordo com as linhas do programa do Governo Provisório.

4. A primeira análise do sector da educação

Perante a complexidade da situação, o governo decidiu mandar executar, em 1985, onze anos depois da independência, a primeira análise do sector da educação, com vista à elaboração de um programa de médio prazo para a melhoria do ensino, cujas linhas estratégicas deviam ser traçadas a partir dos principais obstáculos ao desenvolvimento harmónico da educação. É, neste contexto, que uma Missão de Estudo, integrada por António Guterres, Eduardo Marçal Grilo, Luís Lamas e Roberto Carneiro, se deslocou à Guiné-Bissau, no período de Março/Abril de 1985, para uma análise do sector educação.

Os resultados da análise feita pela Missão, embora num tempo e contexto muito limitados, reforçaram em muitos aspectos o que já tinha sido revelado no documento SNEF, pondo em evidência duas grandes categorias de questões fundamentais: a) os principais estrangulamentos do sistema educativo; ii) as prioridades e estratégias para o sector, numa perspectiva de médio prazo.

4.1 Os principais estrangulamentos do sistema educativo

Na óptica da Missão, o sistema educativo apresentava uma baixa qualidade generalizada do ensino reflectida na qualidade dos seus resultados ao nível das escolas básicas, secundárias e ainda das instituições de formação de professores, devido a factores como:

1) Em termos de docentes, a situação constatada indicava que, dos 2 455 docentes do ensino básico (EB), activos no ano lectivo 1983/84, apenas 2% tinham o curso de Magistério Primário e se concentravam em Bissau. Os professores do Posto, diplomados, representavam apenas 16%; 41% dos monitores em exercício tinham a frequência de cursos e estágios e 41% não possuía nenhuma preparação para leccionar. Ao nível do ensino básico elementar (EBC), apenas 19 (3%) dos 718 professores em exercício tinham uma preparação para o exercício da função (Guterres e *al*, 1985: 23-31). Apesar dessa situação, nas Escolas de Formação de Professores “17 de Fevereiro”, em Bissau, e na Escola de

Formação de Professores “Amílcar Cabral”, em Bolama, os níveis de procura eram fracos o que gerava uma formação anual muito baixa em relação às necessidades (não ultrapassando o número de 50 e 100 professores, respectivamente), mas mesmo assim com uma deficiente formação, principalmente nas disciplinas de Português e Matemática.

2) O parque escolar era precário, exíguo e constituído apenas por: 25 Jardins ao nível da educação pré-escolar, dos quais 6 estavam instalados em Bissau, com cerca de 551 crianças; 637 escolas do ensino básico elementar (EBE) e 416 “barracas” (65% dos espaços educativos do EBE) num total de 1211 salas. Do universo dessas escolas, apenas 6% se encontravam em bom estado, 48% exigiam reparações profundas e 46% estavam em estado regular. A grande maioria dos edifícios era destituída de instalações sanitárias e de água potável. As escolas do EBE eram, em número significativo, do período colonial e funcionavam em edifícios adaptados à função escolar.

3) O Ensino Básico Elementar (EBC) dispunha de 20 escolas, com 115 salas de aula que cobriam 20 dos 38 sectores do país. Dessas salas, apenas 19% se encontravam em bom estado, 46% em estado regular e 34,2% em mau estado. Da rede escolar faziam parte 6 centros de Educação Popular Integrada (CEPI), com um total de 572 alunos. O ensino adulto ao nível do EBE e EBC era frequentado por um total de 9 300 alunos dos quais 69,2% eram do EBC.

4) Ao nível secundário, existiam 10 escolas de Ensino Liceal implantadas em seis regiões, das oito que compunham o país. Nas regiões de Biombo e Quínara não existia esse nível de ensino. Essas escolas dispunham de um total de 115 salas, das quais 69 (60%) estavam em Bissau, 16% encontravam-se em mau estado; 76% em estado regular e 8% em bom estado. Paralelamente a esta rede de escolas funcionavam ainda os internatos do Instituto de Amizades.

5) O país dispunha das seguintes instituições de formação: i) um Instituto de Formação Técnica e Profissional, com dois centros: O CENFA e CENFI, bem equipados; ii) uma Escola Nacional de Educação Física e Desporto; iii) uma Escola de Direito; iv) três Escolas de Formação de Professores, situadas em Bissau, Bolama e Bula, encontrando-se

apenas a de Bissau em funcionamento; v) uma Escola de Formação de Professores para o ensino secundário - Destacamento Pedagógico Tchico Té.

6) O equipamento escolar e material didáctico era praticamente inexistente, ao nível do ensino básico. Escasseavam os materiais didácticos mais rudimentares para o aluno (cadernos, lápis, borracha). O manual escolar era insuficiente do ponto de vista numérico e deficiente em termos de conteúdo. Eram manuais desadequados à realidade do país e aos meios de proveniência da maioria das crianças. Eram de baixa qualidade material, as ilustrações desajustadas em relação aos textos e às cores utilizadas e apresentavam-se incoerentes e fracos do ponto de vista da interdisciplinaridade e de orientações metodológicas.

7) Os programas apresentavam as seguintes características: inadequação, deficiência do ponto de vista técnico e da formulação dos objectivos, insuficiências em áreas disciplinares, irrelevância em relação aos valores do meio rural onde vivia a maioria das crianças, conteúdos exagerados e ideais, orientações metodológicas insuficientes, sobretudo para o ensino da língua portuguesa, falta de concretização do ponto de vista das sugestões de actividades.

8) Para além dos aspectos já referidos, a Missão apontou outros factores pedagogicamente adversos ao processo ensino-aprendizagem: i) a língua de ensino, o português, falado por apenas (11%) da população guineense, face à diversidade de línguas nacionais, mais conhecidas e utilizadas; ii) a rigidez do sistema educativo face à realidade multiétnica e multicultural do país e à relação escola/comunidade; iii) dificuldades na integração e comunicação com a escola que tem despertado atitudes de rejeição por parte da comunidade envolvente; iv) a adversidade das condições socio-económicas e culturais do país em geral e das comunidades em particular, principalmente do ponto de vista da nutrição, da cobertura sanitária, das condições de habitação e dos meios cultural e familiar;

9) O acesso ao ensino básico era limitado e traduzido por uma baixa taxa de escolarização líquida na faixa dos 7-14 anos (39% em 1983/84²²⁸), devido

²²⁸ Apenas no ano lectivo 1999/2000 a taxa nítida de escolarização evoluiu timidamente para 41%.

fundamentalmente à nula expansão da rede escolar e às distâncias entre a escola e a comunidade. Essas taxas escondiam fortes assimetrias ao nível das regiões. As taxas de abandono ao nível das quatro primeiras classes situavam-se na ordem dos 20%, 18%, 12% e 33%, respectivamente.

10) O sistema educativo apresentava uma baixa relevância devido a vários factores, designadamente: i) à inexistência de estudos sobre as necessidades de mão-de-obra, de mecanismos para seguimento e avaliação do impacto dos cursos do ensino técnico ministrados no país, bem como de dados sobre a situação dos formados pelo ensino técnico; ii) ao baixo perfil de entrada dos alunos que acediam aos cursos de formação profissional que revelavam por sua vez um baixo nível; iii) à inexistência de cursos no domínio da agricultura, pecuária e pescas num país onde mais de 80% da população vive dos recursos desses sectores, os quais detêm um grande peso na exportação e na formação do PIB; iv) à ausência de componentes profissionalizantes nos ensino geral e complementar; v) inexistência de cursos médios, ao nível da 10^a a 11^a classes; vi) à carência de meios; vii) à falta de informação, acompanhamento e orientação vocacional e profissional no ensino secundário (7^a, 8^a e 9^a classes); viii) à ausência de relações institucionais entre a escola e as actividades económicas; ix) à fraca cooperação interministerial (Guterres e *al*, 1985: 23-31).

11) Ao nível da administração notava-se a inexistência de uma Lei Orgânica aprovada. Quanto aos recursos humanos, o Ministério contava com 36 funcionários efectivos (exceptuando os professores) dos quais, os mais habilitados eram 5 licenciados, 1 bacharel e 18 habilitados com curso médio. Ao nível da administração, a situação era agravada por frequentes confusões entre as funções de concepção, enquadramento e execução; pela debilidade das estruturas regionais, que requerem maior autonomia; pela limitada capacidade de enquadramento ao nível do ensino básico; pela indefinição da carreira docente e debilidade da administração do ponto de vista financeiro, patrimonial e de recursos humanos (*idem*).

4.2. As Prioridades e estratégias para o sector numa perspectiva de médio prazo

Com base nos estrangulamentos identificados, a Missão sugeriu um pacote de medidas prioritárias que deviam ser implementadas no período 1986-1990, no quadro de estratégias a definir em torno de três objectivos básicos, e apontou os respectivos factores e medidas críticas, como ilustra o Quadro nº 28.

Quadro nº 28 – Objectivos e medidas estratégicas

Objectivos	Medidas estratégicas
a) Racionalizar os meios (humanos, materiais e institucionais)	Restrições orçamentais, ajustamento dos investimentos às prioridades, designadamente ao nível do EBE e da formação e superação dos docentes.
	Melhorar a eficácia do sector de construção civil, reforçando a capacidade técnica, designadamente em termos de técnicos e de operários especializados.
	Recuperar as redes do EBE e do EBC e expansão da rede do EBE.
	Melhorar as condições de ensino-aprendizagem, garantindo o equipamento mínimo e materiais para as escolas, alunos e professores.
	Elaborar a Lei Orgânica do Ministério da Educação, clarificar as suas funções e reforçar os órgãos de concepção e planeamento do sistema educativo.
	Racionalizar os recursos humanos.
	Estabelecer critério para apreciação das propostas de cooperação.
	Adequar as ofertas de cursos às reais necessidades do país e ao seu nível de desenvolvimento.
2. Promover a qualidade do ensino básico	Elevar o nível das Escolas de Formação de Professores “17 de Fevereiro”, em Bissau e “Amílcar Cabral”, em Bolama.
	Reorientar as acções de superação e reciclagem dos professores, dando prioridade ao corpo docente profissionalizado e estabilizado.
	Reformular os programas.
	Aperfeiçoar os manuais escolares e sua validação.
	Elaborar guias para Professores.
	Introduzir “pacotes mínimos” de material didáctico para alunos, professor e escola (sala de aula).
	Estabilizar a educação pré-escolar.
3. Aumentar a relevância do sistema de formação face aos desafios e perspectivas de desenvolvimento.	Reapetrechar as oficinas do ITFP.
	Criar o ensino técnico agrícola e um curso de prático agrícola, para os 7º, 8º e 9º anos de escolaridade.
	Criar uma Comissão Interministerial para a Formação Profissional, integrando representantes dos principais Ministérios.

Fonte: Organizado a partir de Guterres e *al* (1985: 23-31).

As medidas prioritárias propostas pela Missão deviam ser adoptadas e implementadas entre 1986-1990, mas tal não aconteceu. Primeiro porque ao nível do Ministério da Educação não foi elaborado nenhum plano nesse sentido. As medidas urgentes propostas não foram levadas em consideração dentro da lógica prevista, mas sim de forma isolada em alguns casos. Por outro lado, o período previsto para a implementação dessas medidas prioritárias havia coincidido com uma das fases mais difíceis da economia guineense que forçou a contrair um empréstimo para implementação de um Programa de Estabilização Económica. O país estava, portanto, sob os efeitos desse programa iniciado em 1983 e caminhava para o primeiro Programa de Ajustamento Estrutural que seria implementado entre 1987-1989, seguido de um segundo, de 1989-1991, cujos efeitos seriam desfavoráveis ao desenvolvimento do sector social e consequentemente da educação. A situação da educação, que já era precária, foi-se tornando ainda mais degradada e complexa.

5. Principais acções para a melhoria do ensino

Com base no diagnóstico feito e nas propostas de medidas avançadas (sem contudo, merecerem a necessária divulgação, análise e discussão alargada e as actualizações que se impunham) foram adoptadas, mais tarde, diversas medidas para ultrapassar a preocupante situação do sector educativo.

5.1. Contrato de Crédito de Desenvolvimento

É na linha dessas medidas que se inscreve a assinatura pelo Governo, através do Ministério da Educação, Cultura e Desportos (MECD), de um Contrato de Crédito de Desenvolvimento, a 16 de Junho de 1988²²⁹ com a Associação Internacional de Desenvolvimento, para financiamento de um projecto visando a melhoria da qualidade, eficiência e acesso ao ensino básico. O projecto devia ser implementado entre Junho de 1988 e 30 de Junho de 1994 (Resolução n.º 15/88).

Seguindo de perto as medidas propostas no quadro do estudo feito pela Missão, as componentes básicas do projecto foram distribuídas em duas partes e encerravam basicamente os três grandes objectivos fundamentais para a melhoria e o desenvolvimento da educação na Guiné-Bissau.

Parte A – Melhoria da qualidade, eficiência e acesso ao ensino básico

Objectivo 1 – Melhorar o currículo, os manuais escolares e materiais didácticos. Para alcançar esse objectivo, as medidas a empreender apontavam para a preparação de um currículo para um ensino básico unificado de seis anos que devia ser adoptado em regime experimental. No desenvolvimento desse currículo seria adoptado um sistema de promoções automáticas, modificado o sistema de avaliação e introduzidos manuais escolares e materiais didácticos de acordo com o currículo. Uma outra medida seria o

²²⁹ O montante era no valor de 3 100 000 DES (direitos de saque). O acto foi sancionado pela Resolução n.º 15/88, de 26 de Outubro de 1988.

alargamento do programa experimental do ensino bilingue (crioulo/português) ao ensino básico.

Objectivo 2 – Melhorar a competência dos professores e dos serviços de inspecção. As medidas preconizadas deviam incidir sobre: a) o reforço do programa trienal de formação de professores de forma a poderem utilizar, nos seus níveis, os currículos; b) o reforço do programa quadrienal de formação de professores em serviço e formação de 3 000 professores primários para utilizarem o currículo revisto, nas seis classes; c) reforço do Departamento de Inspecção Escolar pelo aumento do número de inspectores e prestação de apoios aos professores nas salas de aula.

Objectivo 3 – Melhorar o acesso à educação básica. As acções deviam incidir sobre a recuperação e equipamento de 330 salas de aula, nas regiões de Quinará, Biombo, Tombali e Oio e dotação das mesmas com capacidade para 40 alunos.

Parte B – Reforço da capacidade de planificação e gestão do sector da educação

A esse nível, as medidas tinham sido orientadas para: i) adequação da estrutura organizacional do MECD e clarificação das funções e atribuições das suas unidades institucionais; ii) implementação de um programa de formação do pessoal para a administração da educação no exterior e no país, através de esquemas de formação em serviço; iii) renovação e equipamento dos serviços educativos centrais; iv) introdução de medidas orçamentais e de eficiência para reduzir os custos e dar primazia às prioridades do desenvolvimento do sector da educação; v) realização de um estudo visando preparar uma política que permitisse a expansão do acesso à educação através do sector privado.

Condições prévias para implementação

A viabilização do projecto devia passar pela criação de várias condições prévias, por parte do MECD, entre 1988 e 1992. De entre elas constavam:

- a. Adoptar uma Lei Orgânica provisória;

- b. Manter, sob a supervisão do Secretário de Estado do Ensino, a Unidade de Coordenação de Projectos da Educação (UCPE²³⁰) devidamente dotada de pessoal qualificado e experiente.
- c. Estabelecer um cronograma para as seguintes actividades:
 - I. Implementação, ao nível nacional, do programa unificado de seis anos para o ensino primário, com uma estrutura adequada e sequencialidade dos conteúdos.
 - II. Introdução progressiva da promoção automática da 1ª à 5ª classe.
 - III. Reformulação dos padrões de avaliação (exames e testes) existentes.
 - IV. Desenvolvimento e produção de textos e material de ensino apropriados, para alunos e professores do EB.
 - V. Reestruturação do MECD, redefinindo as responsabilidades das unidades orgânicas, reduzindo o número de pessoal não especializado e aumentando o pessoal profissionalizado.
 - VI. Aumento gradual do rácio estudante/ professor, de 25:1 para 40:1.
- d. Aprovar o Regulamento da Carreira Docente, até Dezembro de 1988²³¹.
- e. Realizar um estudo sobre o ensino privado até 31 de Março de 1990.
- f. Manter o orçamento de funcionamento do MECD durante o período 1988 a 1991 a um nível não inferior a 11,2% e aumentá-lo a partir de 1992; aumentar gradualmente as dotações do orçamento do MECD para a educação básica de 43%

²³⁰ A Unidade de Coordenação de Projectos da Educação (UCPE), bem como o seu regulamento de funcionamento foram criados pela Ordem de Serviço nº 10/88, 18 de Outubro de 1988, como uma estrutura do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, Cultura e Desportos, encarregada de negociar e dirigir a execução de todos os projectos da educação.

²³¹ O Regulamento da Carreira Docente foi efectivamente aprovado pelo Decreto nº 61/88, de 30 de Dezembro de 1988.

em 1988, para 55,4% em 1992 e 59,4% em 1994, um aspecto que devia fazer parte das discussões anuais com a Associação.

- g. Estabelecer um sistema de revisões anuais, com participação dos principais parceiros bilaterais e multilaterais, e realizar, em Fevereiro ou Março de 1991, uma revisão de médio prazo (Resolução n.º 15/88).

O cumprimento de algumas destas exigências deu origem à criação de instrumentos importantes para política e administração educativa, de entre as quais: i) a Unidade de Coordenação de Projectos da Educação (UCPE); ii) o Regulamento da Carreira Docente iii) o documento sobre a Estratégia de Desenvolvimento da Educação da República da Guiné-Bissau.

a) A Unidade de Coordenação de Projectos da Educação (UCPE)

A Unidade de Coordenação de Projectos da Educação (UCPE) foi criada, a 18 de Outubro de 1988, pelo Despacho n.º 10/88, do então Ministro da Educação, Cultura e Desportos como uma estrutura do então Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP). Tinha como missão gerir e executar todos os projectos da educação. A UCPE devia, nos termos do despacho, assegurar a coordenação dos projectos educativos acordados ou a acordar entre o Governo e as organizações internacionais, governamentais ou não governamentais. Colocada sob a tutela directa do então Secretário de Estado do Ensino, a UCPE gozava, no seio do GEP, de uma relativa autonomia funcional, para com maior rapidez e eficácia poder responder às solicitações resultantes da natureza das suas atribuições e mover-se livremente tanto no quadro do GEP como no âmbito do Ministério da Educação.

A função principal da UCPE era garantir a realização do Programa de Desenvolvimento do Ensino que abrangia, consequentemente, a construção, reparação e equipamento de escolas, a formação de inspectores escolares, a produção de guias para o pessoal docente e a formação de professores.

A UCP era dirigida por um Director nomeado pelo Ministro da Educação e por um Director-Adjunto, que era o Director do Instituto Nacional para o Desenvolvimento da

Educação (INDE). Enquanto ao Director da UCPE cabia a orientação global e a direcção da unidade, ao Director Adjunto cabia, particularmente, a responsabilidade pela melhoria dos programas e meios de ensino, a publicação de livros e a formação de professores e inspectores, em estreita coordenação com o Director. Os departamentos do Ministério podiam ser chamados a intervir consoante a natureza dos projectos. Essa participação era obrigatória. A UCPE contava ainda com um Chefe de Secção de Administração e Finanças, um Chefe de Secção de Aquisição de Materiais, um Chefe de Secção de Projectos de Construção Civil e um Chefe de Secção de Planeamento e Programação. Era uma organização demasiadamente pesada para uma estrutura nascida no seio de um Gabinete de Estudos e Planeamento e para um Ministério que já possuía na sua orgânica outras estruturas de administração, designadamente, uma Direcção Geral de Administração e de Património, com funções muito próximas.

A UCPE resultou, no fundo, de uma das exigências da Associação Internacional de Desenvolvimento para financiar um projecto visando a melhoria da qualidade, eficiência e acesso ao ensino básico. A débil capacidade do Ministério em gerir projectos justificou essa exigência que consistia não só na criação da UCPE, como na sua manutenção na coordenação do projecto até à sua conclusão, sua colocação sob a supervisão do Secretário de Estado do Ensino e dotação com pessoal qualificado e experiente, incluindo, designadamente um director do projecto, um contabilista e um oficial de aquisições (Resolução n.º 15/88, de 22 de Outubro).

b) Regulamento da Carreira Docente

O Regulamento da Carreira Docente foi aprovado em 1988, pelo Decreto 61/88, de 30 de Dezembro. O Regulamento surgia como uma das condições impostas pela Associação Internacional de Desenvolvimento. Foi publicado após uma série de acções de formação e de superação de docentes realizadas entre 1975-1984 que, como já foi referido, não tiveram grande impacto na melhoria do nível profissional dos docentes por falta de uma definição prévia do perfil de competências e de formação do docente guineense, num momento em que, para fazer face à falta de docentes com formação adequada, se recorria ao enquadramento de todos quantos tivessem alguma habilitação literária considerada

relevante para o preenchimento das vagas da docência que vinham aumentando de ano para ano.

A situação já exigia uma estrutura da carreira do pessoal docente e o estabelecimento de normas para o seu enquadramento salarial. A pressão resultante destas situações fez com que o Regulamento de Carreira Docente tivesse sido orientado fundamentalmente para a solução do problema de enquadramento salarial dos docentes em exercício no sistema educativo. Aprovado antes da existência de uma Lei de Bases do Sistema Educativo e da definição do estatuto do docente, o Regulamento apresenta várias lacunas e incoerências.

A estrutura do regulamento assenta: i) em seis categorias básicas de docentes: Educadores de Infância; Educadores Auxiliares de Infância; Professores do Ensino Básico; Professores Auxiliares do Ensino Básico; Professores do Ensino Secundário; Professores Auxiliares do Ensino Secundário. As categorias eram definidas com base nas habilitações académicas e profissionais; ii) nove subcategorias constituídas na base de critério de classes (1ª e 2ª); iii) para cada classe, existem três escalões (A, B e C) e; iv) cada escalão corresponde a letras de vencimento que oscilam entre D para as categorias mais altas e S para as mais baixas. Dessas definições resultaram na realidade várias carreiras, de difícil aplicação, dando azo a confusões entre categorias, classes, escalões e letras (Quadro nº 29).

A progressão nas classes e nos escalões da carreira foi baseada em critérios impraticáveis: qualificação anual, aproveitamento nos seminários e antiguidade. i) A qualificação anual dos docentes nunca foi realizada por falta de condições, designadamente, de normas sobre os processos de avaliação do desempenho do pessoal docente e de uma comissão de avaliação; ii) o aproveitamento nos seminários era outro critério impraticável por falta de definição dos princípios e modalidades de formação e de certificação, bem como, por não existirem seminários e cursos sistematizados para todas as categorias de professores; iii) o Ministério não dispunha de uma lista actualizada de todos os docentes²³², com seus respectivos anos de serviço. Por outro lado, mesmo que existisse um esquema de progressão regular na carreira, a sua materialização, em termos salariais,

²³² As acções nesse sentido tiveram início, de forma mais organizada e intensiva, a partir de 2001 com a Assistência Técnica em matéria de Recursos Humanos e com a reestruturação da Direcção de Serviço de Recursos Humanos (DSRH).

colidiria sempre com a debilidade do orçamento do Ministério que não tem permitido o pagamento regular dos salários e com as medidas de contenção de despesas pública ditadas pelas exigências do Orçamento Geral do Estado, decorrentes dos compromissos assumidos no processo de ajustamento estrutural.

Quadro nº 29 – Carreira Docente: níveis, categorias, habilitações, escalões e letras

Nível	Categoria	Habilitações	Escalão	Letra
Ed. Pré-Escolar	Educadora da Infância	Lic. Ped. Infan	A,B,C	D,E,F
	Educadora da Infância de 1ª Classe	Bacharelato	A,B,C	G,H,I
	Educadora da Infância de 2ª Classe	Curso Médio	A,B,C	J, K, L
	Auxiliares de Educadora de Infância 1ª Classe	11ª Classe	A,B,C	K, L, M
	Auxiliares de Educadora de Infância 2ª Classe	6ª a 9ª Classe	A,B,C	O,P,Q
Ensino Básico	Professores do Ensino Básico	Lic. Cien. Educação.	A,B,C	D,E,F
	Professores do Ensino Básico de 1ª Classe	Bacharelato Prof. E. Básico	A,B,C	G,H,I,J
	Professores do Ensino Básico de 2ª Classe	Curso Médio Prof. E. Básico	A,B,C	J, K, L
	Professor Auxiliar do Ensino Básico 1ª Classe	11ª Classe	A,B,C	K, L, M
	Professor Auxiliar do Ensino Básico 2ª Classe	Curso P. Posto, Curso Dirigido, Formação para Ex-Combatente, Curso Regular	A,B,C	N,O,P
	Professor Auxiliar do Ensino Básico 3ª Classe	6ª e 9ª Classe	A,B,C	Q,R,S
Ensino Secundário	Professor do Ensino Secundário de 1ª Classe	Lic. Em Pedagogia.	A,B,C	D,E,F
	Professor do Ensino Secundário de 2ª Classe	Licenciatura E.N.S. “Tchico Té”	A,B,C	G,H,I
	Prof. Auxiliar do Ensino Secundário 1ª Classe	Freq. Universitária	A,B,C	H,I,J
	Prof. Auxiliar do Ensino Secundário 2ª Classe	11ª Classe ou Equivalente.	A,B,C	K, L,M

Fonte: Decreto 61/88.

O ingresso na carreira não era condicionado à qualificação profissional para a docência, uma vez que este aspecto não tinha sido considerado, nem definido. Os docentes continuaram a ser recrutados por concurso documental e enquadrados de acordo com as suas habilitações académicas. A esse respeito, o regulamento tem criado ao longo de anos situações pouco dignificantes para os docentes que queiram fazer carreira, ao privilegiar habilitações liceais em detrimento de habilitações pedagógicas e profissionais. Por exemplo, os candidatos habilitados com a 11ª classe são nomeados directamente para o escalão C, da categoria de Professores Auxiliares do Ensino Básico da 1ª classe, enquanto

que os portadores de habilitações profissionais - curso de Professores do Posto - são enquadrados no escalão A da categoria de Professores Auxiliares do Ensino Básico de 2ª classe (art. 42º e 43º); os candidatos com licenciatura, não profissionalizados, são enquadrados directamente no escalão A da categoria de Professores do Ensino Secundário de 2ª classe, enquanto que os titulares de um diploma profissional adquirido na Escola Normal Superior “ Tchico Té”, instituição de nível superior para formação inicial de docentes para o ensino secundário, são enquadrados no escalão B da categoria de Professores do Ensino Secundário de 2ª classe (art. 100º, 1 e 2).

O Regulamento da Carreira Docente assenta em pressupostos não definidos, como por exemplo o estatuto do docente, e por isso cria situações de indefinição e ambiguidades, designadamente, em matéria: i) do perfil do pessoal docente guineense e do tipo de qualificação profissional que deve possuir para a função docente e para outras funções educativas; ii) dos direitos e deveres profissionais dos docentes; iii) das modalidades de formação do docente adequadas à realidade nacional; iv) do processo de recrutamento e selecção de docentes; v) do quadro do pessoal docente; (vi) das formas de vinculação, embora seja muito privilegiado o contrato administrativo em prejuízo das nomeações provisórias ou definitivas; vii) da indefinição do período probatório.

O regulamento utiliza conceitos como valorização profissional e habilitações próprias sem nenhum conteúdo, sem definição prévia. Não define as remunerações para outras funções educativas ou para trabalhos extraordinários. As formas de mobilidade dos docentes são omissas. Não define as condições em que pode haver acumulações no exercício das funções docentes.

O regulamento define critérios variáveis e pouco consistentes²³³ para a designação de directores de estabelecimentos de ensino, sem antes definir os *quadros das escolas* e sem a existência de um *regime de administração e gestão escolar*. De igual forma, define

²³³ Segundo o Regulamento da Carreira Docente, para dirigir um estabelecimento da educação pré-escolar, uma das condições é o educador ter passado pelas classes da categoria e ter cinco anos de experiência. Para dirigir um estabelecimento do ensino básico, para além da passagem pelas classes pertencentes à categoria e dos 5 anos de experiência, são exigidas habilitações próprias, um conceito que não é definido. E para ser director de um estabelecimento do ensino secundário, para além de anos de serviço, é exigida apenas a passagem pelas classes pertencentes à categoria. Em nenhum dos casos é referida ou exigida uma formação específica para o exercício dessas funções. Aliás não existe no país nenhum curso para esse efeito.

as condições de direcção de um estabelecimento pré-escolar, sem antes existirem orientações ou normas para o enquadramento da educação pré-escolar que contenha também as obrigações do Estado nesta matéria. De entre os requisitos estabelecidos para a designação dos directores destes estabelecimentos, em nenhum caso é mencionada ou exigida uma formação específica para essa função.

Em suma, a carreira não é definida, não se conhece a sua duração e nem é estruturada de forma clara. São, na verdade, várias carreiras que compreendem 14 classes e 42 escalões que cobrem uma multiplicidade de letras que vão da letra “D a S” da tabela salarial nacional. As diferenças entre estas letras não são significativas, nem motivadoras (Quadro nº 29) quando devia existir uma única carreira com escalões definidos de forma clara, bem como os correspondentes tempos e as formas de progressão²³⁴.

O Regulamento é complexo e de difícil aplicação e gestão se considerarmos a fragilidade da estrutura administrativa. Pode-se concluir que a Guiné-Bissau não possui ainda um Estatuto nem uma Estrutura de Carreira para os seus docentes dos vários níveis de ensino²³⁵.

5.2. Estratégia para o Desenvolvimento da Educação na Guiné-Bissau

O documento “Estratégia de Desenvolvimento da Educação”²³⁶ surgiu na sequência das exigências já referidas e constitui o segundo projecto de reforma implementado durante o período em análise, com incidência no ensino básico. O documento foi preparado e aprovado em Dezembro de 1988 e continha as mesmas linhas básicas já referidas para o desenvolvimento da educação, numa perspectiva de médio prazo, assente nas prioridades também já referidas: i) melhoria da qualidade do ensino básico; ii) correspondência entre a

²³⁴ Em Portugal, ao abrigo do Decreto-Lei nº 312/99, de 10 de Agosto de 1999, foram definidos 10 escalões, num total de 31 anos, com uma média de três anos por escalão.

²³⁵ Existe, para discussão, uma proposta para revisão da Carreira Docente, datada de Abril de 2003. Mas a proposta em vez de superar as lacunas da actual carreira, mantendo o acento na carreira, sem definir o estatuto do docente, perspectiva formas mais complexas de encarar o enquadramento do pessoal docente, num esquema de 4 corpos, admitindo para cada corpo 3 categorias e para cada categoria 12 escalões, correspondendo a cada escalão um índice salarial.

²³⁶ O Decreto nº 60/88 de 30 de Dezembro de 1988, foi publicado no Boletim Oficial n.º52, de 30 de Dezembro de 1988.

potencialidade de formação e as necessidades socio-económicas do desenvolvimento; iii) rigor na administração dos meios, traduzido essencialmente na negociação e preparação criteriosa dos projectos e sua administração.

Os objectivos fundamentais adoptados coincidiram em grande parte com as propostas da Missão portuguesa. Podem ser assim resumidos:

Objectivo 1: Promover a qualidade e a eficácia do ensino, em especial do ensino básico

O alcance deste objectivo dependia da concretização de cinco acções básicas:

- a. Adaptar as estruturas e conteúdos do ensino às necessidades do país, através de profundas reformas ao nível do sistema educativo – principalmente da componente do ensino básico – dos programas, do sistema de avaliação, da metodologia do ensino do português (como língua segunda), da organização da participação dos professores e inspectores na concepção e elaboração de programas, manuais e outros materiais didácticos, bem como na avaliação da sua aplicação e utilização.
- b. Produzir e distribuir manuais escolares e outros materiais didácticos auxiliares sob forma de “pacotes para alunos”.
- c. Reforçar as acções de formação inicial de professores e de superação em exercício, através designadamente das Escolas Normais de Formação de Professores e do Sistema Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal em Serviço na Educação (SINAPSE²³⁷) e dinamização de Comissões de Estudos, seguindo bem de perto as recomendações da Missão portuguesa.
- d. Dinamizar as acções de alfabetização e de educação de adultos, dando prioridade ao meio rural.

²³⁷ SINAPSE – Sistema Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal em Serviço na Educação. Enquanto estrutura coordenadora de uma rede de acções de formação em exercício de docentes, directores de escolas, inspectores, só veio a ser operacionalizada em 1991.

- e. Fortalecer o MECD, nos domínios de planeamento, administração, gestão, avaliação.

Objectivo 2: Aumentar a relevância do sistema de formação

Este objectivo devia ser alcançado pela execução das seguintes acções:

1) Em paralelo com as medidas anteriores, para atingir este segundo objectivo, havia que formar os recursos humanos qualificados necessários ao desenvolvimento do país, principalmente nos sectores modernos da economia e da agrícola. Nestes sectores previa-se o desenvolvimento de uma nova política de formação de quadros, de vários níveis, cujos calendários e programas seriam definidos tendo em conta as condições climáticas do país e o ciclo de produção. As acções de formação visavam também elevar o nível cultural geral das populações.

Com base nos estudos sobre adequação da formação/actividade produtiva, feitos em Janeiro de 1997 pela empresa francesa SODETEC, as necessidades globais de quadros qualificados para o desenvolvimento do país apontavam para um total de 25 283 quadros de vários níveis, até o ano 2 000, segundo o Quadro nº 30, o que representava um ritmo de formação anual na ordem de 1 805 quadros.

Quadro nº30 – Necessidades globais em quadros qualificados

<i>Níveis de formação</i>	1986/91	1991/2000	Total
Quadros Superiores	132	170	302
Quadros Técnicos Superiores	495	475	970
Quadros Técnicos	935	998	1.933
Operários qualificados	1.392	1.531	2. 913
Operários especializados	8.428	10.737	19. 165
Total	11.382	13.911	25 283

Fonte: Estratégia para o Desenvolvimento da Educação na Guiné-Bissau

Ao nível do sector de desenvolvimento rural, segundo as perspectivas de desenvolvimento para o período de 1991 e 2000, previa-se uma intensa acção de formação de quadros de vários níveis, designadamente nos sectores de indústria, comércio e outros,

com utilização máxima das infraestruturas existentes. As necessidades eram as sintetizadas no Quadro nº 31.

Quadro nº 31 – Formação de quadros para o sector de desenvolvimento rural

Níveis de formação	1986	1991	2000	Total
Chefe de Empresas	110	430	1043	1 583
Quadros Superiores	55	74	110	239
Técnicos Superiores	85	410	882	1 377
Técnicos	296	1502	3095	4 893
Operário Qualificado	737	2403	4570	7 710
Operários Especializados	8 986	43 690	108 618	161 294
Total	10 269	48 509	118 318	177096

Fonte: Estratégia para o Desenvolvimento da Educação na Guiné-Bissau

As acções de formação para o desenvolvimento rural deviam contar com a Escola de Produção “No Caminho da Vitória”, em Empada e o Centro Experimental de Formação Comunitária de Bedanda. Para os cursos de nível superior contava-se com a Escola de Direito (hoje Faculdade de Direito) e com a Escola Normal Superior “Tchico Té”. As formações para técnicos nas áreas de Administração e Secretariado seriam sedeadas no CENFA.

Segundo os dados do quadro (Quadro nº 31), as necessidades de recursos qualificados para o sector rural durante 14 anos foram estimadas em 77 096 quadros de vários níveis. Para ultrapassar essa situação, o ritmo anual de formação de quadros de diversos níveis devia ser na ordem dos doze mil quadros por ano. Eram metas irrealistas e irrealizáveis tendo em conta a fragilidade do sector e a exiguidade de meios. Por outro lado, tratava-se de formação por formar, uma vez que não estavam presentes projectos concretos, nem uma política adequada. O conceito de “quadros profissionais e quadros técnicos” não traduz por si só uma situação concreta. Era preciso definir o perfil dos quadros necessários para acções concretas no mundo rural onde deveriam existir projectos concretos. Na verdade, existiam vários projectos em diferentes partes do país, coordenados por outros ministérios, mas não exista uma ligação destes com as acções de formação.

As outras metas fixadas relacionavam-se com a integração do Ensino Técnico-Profissional, que decorria num sistema paralelo fora do sistema nacional de educação, como alternativa ao ensino liceal e com a elaboração e publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo.

2) Perante a não correspondência do ensino profissional com as exigências do mercado e a necessidade de planificar e desenvolver as acções de formação segundo as perspectivas de evolução dos diferentes sectores e de acordo com as estratégias globais de desenvolvimento social e económico do país, foram fixadas diferentes metas, de entre as quais: i) o planeamento quantitativo e qualitativo das acções de formação profissional; ii) a criação de serviços de orientação profissional; iii) a mobilização das empresas públicas, privadas e mistas para participação nas acções de formação profissional; iv) a montagem de um sistema favorecedor da interacção entre centros de formação profissional/empresas. Para o alcance dessas metas, não foram preconizadas nenhuma medidas complementares, nem criadas condições do ponto de vista político, institucional e de recursos.

3) Para atender às necessidades de formação permanente dos jovens e adultos em todos os sectores e ramos de actividade económica e a todos os níveis impunha-se integrar as formações no sistema e alargar o leque dos cursos. O documento de estratégia não avançou porém elementos concretos sobre os processos que conduziriam à sua concretização.

Objectivo 3: Racionalizar os meios financeiros, físicos e institucionais

As medidas a implementar para o alcance deste objectivo deviam incidir sobre as seguintes componentes:

a) Racionalizar os meios financeiros, designadamente através de uma maior disciplina na utilização do orçamento do MECD e na programação do seu crescimento anual, da contenção e redução das despesas com os salários dos professores, aumentando a

relação professor/aluno de 24 para 30²³⁸, do crescimento de 2% anuais das despesas do EB; da contenção do crescimento do pré-escolar, em 1990; do aumento em 10%, das despesas com a formação profissional, da integração das despesas de alfabetização nos projectos de desenvolvimento rural integrado.

b) Racionalizar os meios físicos, através da recuperação e apetrechamento dos edifícios escolares em substituição das barracas, da manutenção e equipamento dos edifícios escolares em geral, através de contratos-programa, com firmas construtoras (que incluiria a formação de equipas regionais para manutenção sistemática dos edifícios, em colaboração com as comunidades locais), da ampliação da rede do EB e do cruzamento de informações do mapa educativo, do Gabinete de Planeamento e do Departamento de Construção e Reparação de Escolas (DRECRE).

c) Racionalizar as instituições através: da definição de estruturas, competências e atribuição de responsabilidades, ao nível dos órgãos centrais e descentralizados; do desenvolvimento da capacidade de concepção, planificação, programação, execução e controlo; da reforma da Administração Escolar; da criação de competência ao nível das províncias, regiões e sectores, em matéria de planificação, através de acções de apoio às Delegacias Regionais e de reforço das estruturas sectoriais.

d) Racionalizar os recursos humanos, nomeadamente, através de uma política de valorização dos meios humanos no ensino, contratação plurianual e multigraduação.

f) Racionalizar a cooperação externa, estabelecendo novos critérios na selecção das propostas de cooperação em matéria de formação que permitam conciliar os objectivos dessa cooperação com as prioridades globais nacionais, uma melhor adequação e articulação com outros projectos existentes, manter um equilíbrio entre os cursos médios e superiores.

²³⁸ No quadro do Contrato de Crédito de Desenvolvimento, assinado em 16 de Junho de 1988, o aumento gradual do coeficiente estudante/ professor tinha sido de 25:1 para 40:1.

5.2.1. Implementação da Estratégia: o Plano de Médio Prazo

Para proporcionar e implementar uma visão integrada o Ministério da Educação elaborou, em Março de 1990, dois anos depois da publicação do documentos Estratégia, um documento intitulado *Plano de Médio Prazo* (PMP), um instrumento que deveria facilitar a execução descentralizada das acções previstas na estratégia, permitindo uma interacção e cooperação entre os agentes da administração educativa e as autoridades regionais e locais, a participação efectiva e alargada da população em todas as fases do processo e uma melhor coordenação e integração das ajudas externas durante a fase de execução.

No PMP foram definidas, de acordo com os três grandes objectivos da estratégia, as principais medidas a adoptar, as acções a serem desenvolvidas e as metas a alcançar até o ano 2000, visando a remoção dos principais obstáculos ao desenvolvimento do sistema educativo. Esses obstáculos foram assim sintetizados no documento:

- i. Um sistema educativo inadequado, rígido e uniforme, sem alternativas de educação e formação para os jovens (que não a liceal) e sem objectivos para cada nível;
- ii. Um sistema incipiente para formação de professores que se depara com uma forte resistência social à profissão docente e a formações de nível médio;
- iii. Currículos inadequados;
- iv. Escassez de material didáctico para professores e alunos nas escolas;
- v. Uma Administração da Educação inadequada e ineficiente a todos os níveis;
- vi. Uma rede escolar deficiente, incompleta e não planificada;
- vii. Uma comunidade educativa adversa;
- viii. Um orçamento exíguo, que mal permite o pagamento do pessoal, embora elevado face às possibilidades do País (PMP, 1990).

Face a estes obstáculos, foram definidos quatro eixos estratégicos para a concretização dos três grandes objectivos, visando o desenvolvimento do sistema educativo:

- a) Reforma educativa com vista a ultrapassar os estrangulamentos e as insuficiências pedagógicas identificadas.
- b) Reformas institucionais profundas de modo a viabilizar a reforma educativa.
- c) Avaliação dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis e previsão dos necessários ao longo da implementação das reformas.
- d) Definição de uma política clara de gestão e rentabilização dos recursos (PMP, 1990).

As principais medidas políticas a adoptar deveriam conduzir a processos e resultados concretos, de entre os quais:

- a) A reestruturação do Ministério da Educação, elaboração e aprovação da sua Lei Orgânica.
- b) A descentralização da Administração da Educação.
- c) A unificação do ensino básico num sistema de fases (1ª Fase: 1º e 2º anos; 2ª fase: 3º e 4º anos; 3ª fase: 5º e 6º ano), em vez dos ciclos EBE e EBC, visando conferir ao ensino básico uma finalidade própria;
- d) O enquadramento do ensino privado no sistema de educação, mediante legislação e estatutos próprios;
- e) A melhoria da articulação sistema educativo/formação profissional/emprego;
- f) A integração da aprendizagem no sistema nacional de formação;
- g) A rentabilização da assistência técnica, na óptica da valorização dos recursos humanos nacionais;
- h) A Redução dos custos.

As acções a desenvolver para implementação da estratégia foram desta vez organizadas em torno de sete grandes áreas: i) Estudos e pesquisas pedagógicas; ii) Reorganização curricular nos níveis básico e secundário; iii) Formação inicial e em serviço do pessoal docente; iv) Produção e distribuição de meios didácticos; v) Aumento da relevância do sistema de formação profissional; vi) Reforma institucional global; vii) Reforço da capacidade do Ministério e da competência dos seus técnicos.

O primeiro ponto seria a realização de estudos e pesquisas pedagógicas, com vista a construir conhecimentos e bases teóricas para a concretização dos três objectivos da Estratégia. Estas pesquisas deviam também contribuir para a melhoria da eficácia e da qualidade do ensino, para o aumento da relevância do subsistema de formação profissional face às reais necessidades do país, através da criação de novas áreas de formação, da melhoria dos conteúdos programáticos do ensino e do fornecimento de indicadores para análise e avaliação da implementação da estratégia.

De entre os vários temas seleccionados (alguns ainda actuais devido à sua pertinência), salientam-se, em relação ao objectivo I, temas como i) os valores tradicionais que orientam o processo de socialização das crianças nas comunidades étnicas e rurais e os veiculados pelo sistema educativo; ii) a missão da escola nas comunidades guineenses e a formação dos docentes; iii) os materiais didácticos; iv) a articulação entre os programas de ensino e formação; v) o sistema de avaliação; vi) a promoção de igualdade de oportunidades no sistema; vii) o insucesso escolar; viii) pesquisas linguísticas e psicopedagógica. Em relação ao objectivo II, os temas escolhidos estavam relacionados designadamente com i) a relação entre o desenvolvimento socio-económico e o sistema nacional do ensino e formação; ii) o impacto dos projectos de desenvolvimento rural integrados nas comunidades rurais; iii) a formação profissional e a oferta do mercado de trabalho (PMP, 1990: ponto 3.1).

A coordenação das pesquisas caberia à Divisão de Políticas (DPOL) do Instituto Nacional do Desenvolvimento da Educação (INDE)²³⁹. Porém, em 1990 a DPOL contava apenas com quatro técnicos (incluindo o coordenador da divisão) os quais não possuíam nenhuma especialização no domínio de Ciências da Educação, nem experiências em matéria de pesquisa pedagógica. Para ultrapassar essa deficiência, tendo em conta a

²³⁹ O Instituto Nacional para o Desenvolvimento do Educação (INDE) foi instituído em 1989 pelo Decreto nº 16/89 de 24 de Julho. Gozando de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o INDE tinha como atribuições, contribuir para a execução da política educativa do Governo; organizar, conduzir e divulgar estudos e pesquisas para melhoramento do sistema do ensino; elaborar e produzir curricula, programas e meios didácticos; coordenar, apoiar e avaliar a formação e a superação do pessoal, centralizar e analisar a documentação existente nestas áreas; propor os estabelecimentos de ensino para centros experimentais e assegurar o acompanhamento das experimentações; participar na definição dos estatutos do pessoal docente. O INDE compreendia as divisões de Política de formação (DPOL), de Programas de Formação (DEPRO) de Acções de Formação do Pessoal da Educação (DAC) e de Meios de Formação (DME).

urgência das acções previstas no plano de actividades, uma das soluções seria o recrutamento de três técnicos especialistas em ciências da educação, que não se concretizou. As limitações da DPOL também se faziam sentir ao nível de recursos materiais e financeiros que impediram a sua mobilidade. Foram, contudo, realizados alguns estudos que não tiveram um impacto no sistema educativo, nem proporcionaram alguma construção teórica.

O segundo ponto relacionava-se com a reorganização curricular nos níveis básico e secundário com o objectivo de adaptar o ensino às necessidades e realidades do desenvolvimento do país, mediante ajustamentos, reajustamentos e reformulação de programas. A coordenação desta tarefa cabia à Divisão de Programas de Formação que devia trabalhar em estreita colaboração com a Direcção Geral do Ensino e os seus departamentos e com os Ministérios de Saúde, Desenvolvimento Rural e Agricultura, Recursos Naturais e Indústria, Equipamento Social e Secretaria de Estado da Cultura e Desportos. Porém, esta intervenção interministerial não chegou a ser formalizada por nenhum despacho conjunto, nem regulamentada. Aliás, a debilidade da articulação interministerial tinha sido identificada como um dos obstáculos ao funcionamento do sistema e não tinham sido adoptadas medidas para a ultrapassar.

O terceiro estaria relacionado com a formação inicial e em serviço do pessoal docente, que devia passar pela reformulação dos currículos das Escolas Normais de Formação de Professores (Amílcar Cabral, em Bolama e 17 de Fevereiro em Bissau) e pelo estabelecimento de acordos de equivalências com outros países, na sequência das alterações introduzidas no ano lectivo 1984/1985. Essas alterações haviam fixado em três anos a duração dos cursos para formação de professores, a partir da 9ª classe, na perspectiva de um ensino básico unificado de seis anos, com três fases. As medidas preconizadas deviam permitir também a anexação de algumas escolas do EB a estas instituições de formação para garantir a prática docente dos formandos, bem como a criação de um sistema de bolsa de estudo para os alunos, durante a formação. Mas a situação nacional, em franca degradação, exigia maiores esforços e estratégias mais apuradas para equacionar a problemática da formação de professores, designadamente uma modalidade de formação em exercício. Segundo o documento SINAPS, em 1990, estavam

em serviço no sistema 2.817 professores do ensino básico, dos quais 2.211 (78.5%) não possuíam uma formação pedagógica mínima. Uma boa parte tinha como habilitações académicas a 4ª e a 6ª classes. Recuando dez anos, 1980/1981, a situação dos docentes não era muito diferente, pois o número de professores do EBE com formação exigida era de 7,3% sobre um total de 2.584 professores.

As metas fixadas pelo PMP previam a reformulação dos currículos ao nível dessas escolas, de modo a formar os futuros docentes com um perfil polivalente que pudessem leccionar em qualquer fase do ensino básico unificado. Mas, os estudos efectuados pelo Banco Mundial sobre a situação dos docentes apontavam para uma outra direcção, a de intensificação da formação em exercício, devido ao facto da maioria dos docentes não possuir a formação para a docência. Esperava-se que a intensificação da vertente formação em exercício contribuisse para diminuir o nível de procura dos cursos de formação inicial ao nível das duas instituições referidas, tornando desnecessário o funcionamento simultâneo das duas Escolas Normais. Caso esta hipótese se verificasse, poderia ser encarada a possibilidade da Escola de Bolama ser transformada num Centro Nacional de Formação do Pessoal da Educação, abrindo espaço para a materialização de um sonho que havia sido muito acalentado nos anos 80, ou seja, a criação de um Instituto para Formação e Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino (IFAPE²⁴⁰), cujo objectivo principal seria formar e superar os professores dos ensinos básico e secundário que já se encontravam em exercício.

Para descentralizar as acções de formação dos docentes em exercício e conceder uma certa autonomia às estruturas regionais nesse domínio, a DAC (Divisão de Acções de Formação) apresentou, em 1991, a proposta do SINAPS (Sistema Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal em Serviço na Educação), uma estrutura que devia coordenar uma rede de acções de formação, em exercício, de docentes, directores de escolas e inspectores.

²⁴⁰ A ideia do projecto IFAPE havia nascido, em 1984, como resultado dos trabalhos efectuados por uma Comissão de Reflexão, durante quatro meses (Fevereiro a Junho de 1984). A Comissão tinha sido enquadrada tecnicamente por Jean Pierre Lepri, perito da Unesco, e coordenada pelo, então, Director do Destacamento Pedagógico “Tchico Té”; integrava ainda a então Chefe do Departamento do Ensino Secundário, Eugénia Pina, a Assessora Técnica do Departamento de Formação e Superação de Professores, Isaura Baptista e Rui Barcelos Cunha, Técnico do Gabinete de Estudos e Orientação Pedagógica (Ministério da Educação Nacional, 1984).

Na realidade, era crítica a situação dos inspectores para os ensinos básico e secundário e para os directores de escolas. Num total de vinte inspectores, dez (do ensino básico elementar) haviam seguido cursos intensivos para inspectores durante três meses, nos anos lectivos 1982 e 1984, ficando com os seguintes níveis de formação: Curso Dirigido (4); Magistério Primário (3); 9ª classe (3). Os restantes dez, que intervinham ao nível dos ensinos básico complementar e secundário, tinham como habilitações académicas a 11ª classe e alguns tinham concluído a sua formação na Escola Normal Superior “Tchico Té”, porém sem nenhuma formação específica para a inspecção (SINAPS, 1991).

Quanto aos 637 directores de escolas nenhum tinha formação em gestão escolar, devido à inexistência, a nível nacional, de cursos para essa qualificação. Alguns directores possuíam cursos feitos no exterior, nas Escolas do Magistério Primário, e internamente nas Escolas Normais.

A formação de formadores tinha sido igualmente prevista neste pacote de acções, dando sequência e consistência às acções até então pontualmente realizadas. Neste processo, um papel de destaque devia caber ao núcleo de dez formadores de formadores do Ministério (na sua maioria quadros do INDE) constituído no ano lectivo 1988/89, no quadro do COFORPALOP e à Escola Normal Superior “Tchico Té”, cujos programas seriam reformulados e a própria instituição reforçada em meios humanos, materiais e financeiros (PMP, 90: 3-4). As acções de formação privilegiariam, na sua generalidade, os docentes em exercício e seriam reforçadas com programas da Rádio Escolar, Módulos e uma Revista Pedagógica. A crítica situação dos docentes exigia que todas essas acções fossem acompanhadas ou mesmo precedidas de medidas que tornassem mais atractiva a função e a carreira do docente²⁴¹.

Um quarto ponto seria a produção e distribuição de meios didácticos, com apoio da Editora Escolar e INACEP.

²⁴¹ Um dos incentivos criados foi o fornecimento de géneros alimentares aos professores com apoio do PAM. Um apoio que mais tarde se revelou de difícil manutenção, transformando-se numa das maiores fontes de reivindicação e de greves organizadas pelo Sindicato dos Professores.

O quinto ponto seria o aumento da relevância do sistema de formação profissional face ao processo de desenvolvimento sócio-económico do país, mediante: i) planificação e coordenação das acções de formação técnica e profissional, a nível nacional; ii) dotação das instituições de formação com recursos humanos em quantidade e qualidade necessárias; iii) captação de recursos financeiros adicionais, mediante implicação de empresas públicas, privadas e mistas, em actividades de formação profissional, venda de serviços a terceiros, mobilização de recursos externos; iv) reforço e reactivação das unidades escolares existentes, nomeadamente a Escola Agrícola “Caminho da Victória” e lançamento de novas unidades escolares.

O sexto ponto seria a reforma institucional global, abrangendo a Lei Orgânica do Ministério, o Regulamento Escolar e a Carreira Docente.

O sétimo dirigia-se para o reforço da capacidade do Ministério e da competência dos seus técnicos nos domínios do planeamento e gestão dos recursos, projecções e previsões de efectivos, recursos financeiros, infraestruturas e meios educativos, análise de custos e implementação da carta escolar. O reforço das capacidades devia passar também pela racionalização das ajudas externas, principalmente nas suas vertentes de cooperação técnica, de atribuição de bolsas de estudos e de recursos materiais e financeiros, tendo em conta a capacidade nacional de absorção e aplicação desses recursos.

Esperava-se, de uma forma geral, que o Plano de Médio Prazo ultrapassasse as limitações da “Estratégia” e se constituísse como um instrumento capaz de transformar as orientações políticas nela contidas num plano de execução devidamente quantificado e programado. Porém, na verdade, o PMP limitou-se a reproduzir e a multiplicar as acções do documento Estratégia sem, contudo, estabelecer prioridades, nem indicadores para avaliação de algumas metas fixadas.

Tanto o PMP, como a própria Estratégia, careciam de elementos quantitativos que permitissem definir os custos das inúmeras acções preconizadas com o objectivo de melhorar e expandir o sistema educativo. Por isso, tornava-se difícil passar à fase de planificação e implementação.

5.2.2. Quantificação do Plano de Médio Prazo

Com o objectivo de ultrapassar as lacunas referidas, foi solicitada uma assistência técnica ao sector educativo, realizada por uma missão conduzida pelo Consultor da CESO-CECI, António Pinto Fazendeiro, que esteve em Bissau no período de 7 de Junho a 6 de Julho de 1991, no quadro da Preparação da Mesa Redonda dos Parceiros de Desenvolvimento.

Os trabalhos desta missão baseados no Plano de Médio Prazo, incidindo fundamentalmente sobre aspectos relativos à programação dos investimentos e despesas de desenvolvimento do sector educativo, deviam ser completados com os trabalhos sobre a estratégia de desenvolvimento que deveriam ser feitos simultaneamente, por uma outra consultora²⁴². Os dois trabalhos deveriam conduzir a uma programação ajustada às estratégias de desenvolvimento do sector educativo, em que deveriam ser reforçadas algumas componentes relacionadas, nomeadamente, com a articulação Sistema Escolar/Sistema Formação Profissional Extra-Escolar; o desenvolvimento do Ensino Superior e Politécnico (não priorizado nas estratégias do Plano de Médio Prazo, mas considerado apenas do ponto de vista da cooperação técnica) e com a reorganização do sistema com vista ao enquadramento do ensino particular, a integração da aprendizagem no sistema da educação e a formação e institucionalização das acções não formais de aperfeiçoamento profissional realizadas nas empresas (Fazendeiro, 1991: 4-6).

Apesar de não ter sido realizado o trabalho simultâneo sobre a estratégia para o desenvolvimento da educação e de o Consultor se ter limitado à educação escolar, a sua contribuição foi decisiva para superar importantes lacunas do Plano de Médio Prazo e trazer à luz uma série de elementos indispensáveis à programação dos investimentos e das despesas de desenvolvimento do sector, designadamente, no tocante ao volume da contrapartida nacional e aos custos recorrentes das medidas de expansão e melhoria da qualidade de ensino, considerados numa perspectiva de evolução do sistema educativo (idem).

²⁴² Tratava-se da Consultora Dra Teresa Ambrósio.

A contribuição deste estudo revelou-se de extrema importância para a determinação dos esforços a desenvolver para garantir os recursos necessários ao sector, em termos de evolução dos efectivos escolares, uma função da procura social do ensino, do rendimento ou eficácia interna do sistema e da capacidade de oferta de ensino (condicionada pelos recursos humanos, materiais e financeiros) e da capacidade de racionalização e gestão dos recursos.

O consultor, com base num modelo de fluxos, simulou três cenários, tendo como horizonte o ano 2000: i) cenário de estagnação em que o volume dos efectivos dependeria exclusivamente da evolução demográfica; ii) cenário tendencial, baseado no ajustamento linear dos valores das taxas de repetência, transição, abandono, aprovação e admissão; iii) cenário contrastante baseado no sucesso das medidas previstas no Plano de Médio Prazo, referentes principalmente à introdução do sistema de fases e da melhoria do rendimento do sistema educativo (Quadro nº 32). Esperava-se, portanto, que a implementação das medidas preconizadas no quadro do Plano de Médio Prazo estimulasse o crescimento dos efectivos a partir dos anos noventa.

Quadro nº 32 – Projecção dos efectivos escolares no ano 2000

Níveis	Cenário Estagnação		Cenário Tendencial		Cenário Contrastante	
	Total	Aprovado	Total	Aprovado	Total	Aprovado
EBE	104 516	9 970	113 056	15278	138628	23769
EBC	20 347	5 184	22 011	6670	34657	10449
ESG	18 924	1 651	25 418	4112	17218	2878
ESC	1 480	521	3 287	1150	1997	649
Totais	145 267		163 772		192 500	

Fonte: Fazendeiro (1991).

Com respeito ao número de professores, com base na hipótese de evolução segundo o cenário contrastante, tomando como ponto de partida os 2110 professores que leccionavam no EBE, dos quais 790 acumulavam duas turmas, e 499 professores do EBC e admitindo que as relações alunos/turma e alunos/professor se elevariam, como resultado das medidas de racionalização dos meios, as projecções indicavam que para o ano 2000/2001 haveria uma necessidade de 5 042 professores, sendo 3851 no EBE e 1191 no EBC.

Esta necessidade só poderia ser satisfeita com a valorização das Escolas Normais de Formação de Professores e a implementação eficaz das medidas enunciadas para a melhoria das condições dos docentes, a partir de 1991, designadamente, a mudança de letra, a atribuição dos subsídios de ASDI (Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional) – com efeitos retroactivos a partir de Janeiro de 1991 – dos subsídios de isolamento, para os professores que leccionassem fora de Bissau e, com atribuição de alimentação, em géneros, para os professores do ensino básico, a garantir no âmbito do projecto PAM. Porém, subsistiria a carência de professores diplomados que teria que ser colmatada com acumulações e recrutamento de professores sem habilitações próprias, a formar em exercício. Segundo as projecções, para que no ano lectivo de 2000/2001 se obtivesse um corpo docente para o ensino básico em que 50% dos professores tivessem habilitações próprias para o ensino, teria que haver uma média anual de 138 professores diplomados nas Escolas Normais, até o ano lectivo 1995/96, e a partir dessa meta, a média anual seria de 189 professores/ ano.

Com base no mesmo cenário e tomando em conta o parque escolar existente, estimou-se que seriam necessárias, para assegurar o funcionamento do ensino básico em regime de desdobramento, um total de 1 795 salas de aula até o ano lectivo 1995. Esse número elevar-se-ia a 2 503 no ano de 2000. Até 1995/96 os investimentos seriam orientados essencialmente para a reabilitação das salas então existentes (789) e substituição das barracas (670).

Com base ainda no mesmo cenário, partindo dos preços do ano de 1991, estimou-se que o orçamento do Ministério da Educação, face ao Orçamento Geral do Estado, devia crescer até 1995/96, em termos reais, em torno dos 4%, atingindo os 7% a 8% até o ano 2000. Nesta estimativa não foram considerados os subsídios atrás referidos, o custo das refeições servidas aos alunos em algumas escolas, nem os investimentos.

O consultor reforçou ainda algumas intervenções importantes referidas no Plano de Médio Prazo, designadamente em matéria de aumento da relevância do ensino e da formação face às necessidades de mão-de-obra qualificada; do planeamento dos recursos humanos e reforço da coordenação das acções de formação profissional; da reorganização

global do sistema de educação e formação e de articulação funcional entre as diferentes instituições, agentes e meios envolvidos; da valorização das Escolas Normais através do reforço das estruturas de formação de educadores, professores e formadores, designadamente com apoio de Instituições Superiores de Educação no quadro da cooperação com Portugal; da articulação das metodologias do ensino do português como língua segunda e do crioulo como língua veicular; do reforço da capacidade técnica de monitorização do sistema, mediante adequação de sistemas de informação nos domínios de estatística e gestão.

O consultor recomendou igualmente o desenvolvimento de um *Programa de Apoio Selectivo à Escolarização Básica*, para apoiar as camadas mais desfavorecidas da população no acesso à escolaridade básica. O programa incluiria, para além de infraestruturas escolares, apoios sócio-educativos aos professores e alunos no acesso aos meios de ensino e aprendizagem e outros apoios com incidência na melhoria do rendimento escolar.

5.2.3. As principais limitações da Estratégia para o Desenvolvimento do Ensino e do Plano de Médio Prazo

A “Estratégia”, como projecto de reforma do ensino, apresentava-se melhor estruturada em relação aos projectos anteriores. Antes de tudo porque foi baseada num diagnóstico da situação da educação, o que permitiu que as medidas propostas fossem suficientemente abrangentes para abarcar os principais estrangulamentos ao desenvolvimento do sistema educativo. O diagnóstico que serviu de base à Estratégia apontava para uma situação extremamente carente que exigia medidas cautelosas e um grande rigor na administração dos meios existentes e na definição de medidas a adoptar. Tratava-se, portanto, de uma complexa e delicada intervenção sobre um sistema frágil, que deveria durar vários anos, exigindo por isso uma cuidada programação, uma execução seguida passo a passo, com avaliações contínuas, numa palavra, uma *política de cuidados intensivos*, parafraseando a Missão Portuguesa.

As intervenções deviam enformar uma política orientada, de forma clara, para a melhoria da qualidade, principalmente ao nível do ensino básico elementar. O sucesso dessas intervenções era condicionado à capacidade do Ministério da Educação em programar e planificar a sua implementação, criando obviamente todas as condições necessárias. Foi precisamente a esse nível que surgiram as maiores dificuldades. Como revelam estudos sobre as reformas educativas, há geralmente uma exagerada preocupação na planificação e não nas estratégias de aplicação. Os elementos de aplicação das reformas são geralmente negligenciados (Sack, 1981: 72). Neste caso concreto, mesmo a planificação falhou. Assim, os cenários construídos – que poderiam facilitar as tomadas de decisão e a programação da implementação da Estratégia – não foram levados em consideração. Os interessantes instrumentos de programação deixados pelo consultor da CESO-CECI poucos efeitos produziram nas decisões e acções que se seguiram, nas atitudes dos técnicos da educação e mesmo nas estruturas centrais e regionais do Ministério da Educação.

Vários outros factores não favoreceram a programação e a implementação das intervenções: i) o Decreto que publicitou a estratégia não foi regulamentado, impedindo a clarificação de muitos aspectos ambíguos, principalmente relativos às medidas de formação. O documento em si foi mais objecto de discussões internas do que de debates interministeriais e públicos; ii) não se conseguiu passar dos elementos dispersos em vários documentos e estudos para um plano de reforma; iii) as intervenções ensaiadas na base da utilização desses elementos dispersos não produziram os efeitos que eram esperados em termos de organização e funcionamento das instituições, tanto ao nível central como regional, de forma a favorecer a sua concretização; iv) não houve, portanto, uma ruptura com o passado, nem foram tomadas as decisões de ordem política, tática e estratégia que se impunham; v) para além dos técnicos do Ministério, não houve uma participação organizada de outros grupos que proporcionasse a tradução dessas intervenções na realidade e sua aplicação ao nível da administração e da prática; vi) ocorreram frequentes mudanças de direcção das políticas no país, de ministros e de quadros dirigentes que retardaram as intervenções, alterando mesmo alguns objectivos fundamentais da estratégia; v) houve falta de tempo, recursos materiais e financeiros e sobretudo de pessoal

devidamente formado para assumir diversas responsabilidades na implementação das intervenções.

Por outro lado, as intervenções definidas no MPO, em 1990, foram baseadas nas propostas de uma análise sectorial realizada pela Missão portuguesa em 1985. Essa análise, não constituía, segundo afirmação da própria missão, um diagnóstico completo da situação da educação, mas sim, uma identificação dos principais estrangulamentos que impediam o desenvolvimento equilibrado do sistema e que poderiam servir de ponto de partida para delinear uma estratégia de médio prazo (Guterres e *al*, 1985: 21). Assim, os factores de estrangulamento apontados no relatório da análise sectorial, só deviam ser tomados como indicadores de base efectivos para a programação da reforma global depois de uma série de investigações no terreno visando complementar certos aspectos. As investigações teriam, certamente, revelado elementos mais específicos e prioritários de cada região do país e, consequentemente, proporcionado uma visão global mais realista e integrada do sistema. Muitas actividades propostas no PMP não correspondiam aos objectivos definidos. Além disso, faltaram orientações precisas para a concretização das mesmas actividades.

Faltou uma organização logística e uma administração capaz de planear e coordenar a execução das diferentes acções que deviam ser levadas a efeito, em simultâneo, pelos diferentes departamentos do Ministério, pelas estruturas regionais escolares. Essas acções não deviam limitar-se apenas a questões financeiras e materiais. Implicavam, efectivamente, uma administração devidamente estruturada e renovada capaz de distribuir equilibradamente as tarefas pelas estruturas competentes, devidamente organizadas e tecnicamente preparadas, e de instituir e garantir uma ligação funcional entre as estruturas centrais e periféricas de diversos níveis e funções. Faltou, portanto, uma estrutura central forte e mecanismos regionais devidamente organizados para um correcto funcionamento local.

Nesta dinâmica, algumas instituições deviam desempenhar funções cruciais se, para o efeito, tivessem sido organizadas e reforçadas com recursos humanos competentes e motivados, com meios logísticos, materiais e financeiros e tivessem sido munidas de programas, orientações precisas e formações adequadas. De entre elas, destacam-se:

a) O INDE, ao qual devia caber um papel preponderante e sustentado nas acções de formação de professores, actuando, segundo a proposta da Missão, como Centro Integrado de Formação de Professores (CIFOP); na reformulação dos programas do EB, contribuindo nesse âmbito para o desenvolvimento curricular, coordenando os órgãos de planificação, concepção e inovação pedagógica, em estreita e permanente articulação com as unidades de execução, bem como na formação de todo o pessoal técnico necessário ao desenvolvimento dos manuais e materiais didácticos.

b) Os serviços de inspecção deviam garantir o contacto permanente com os professores e outras pessoas implicadas, em exercício no terreno, e dispensar-lhes apoios pedagógicos sistematizados e exercer um controlo efectivo, de qualidade das acções nos seus diferentes níveis e etapas.

c) As instituições de formação (ITFP, o CENFA, CENFI, Escolas de Formação de Professores, tanto do básico como do secundário, Escola de Direito) que deviam acolher uma parte substancial das inúmeras acções de formação, tinham que ser reorganizadas e reforçadas com meios adequados e programas específicos, em função das necessidades do processo de reforma e das suas diferentes etapas de evolução. As orientações nesse sentido quando existiram, foram sempre muito vagas.

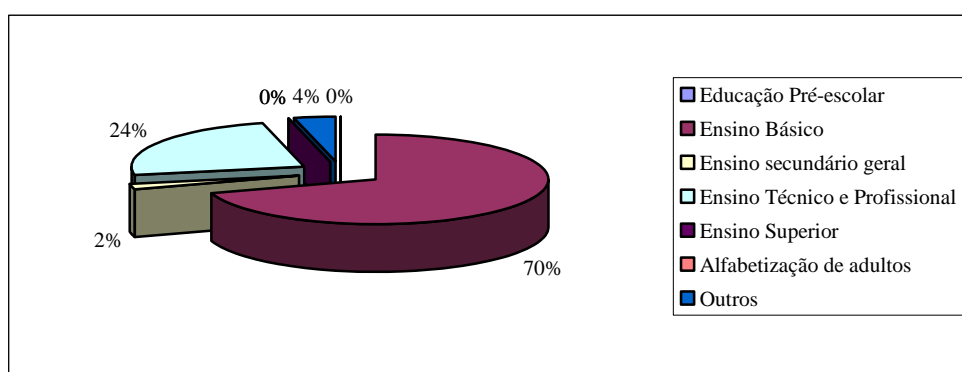
Falhou uma coordenação interministerial, em matéria de políticas, formação e gestão dos recursos humanos que devia envolver outros ministérios (como o então Ministério do Plano, o Ministério da Função e Trabalho, o Ministério das Finanças e outros), uma coordenação da qual poderia resultar não só uma maior coerência nas intervenções, como uma maior eficácia das acções de formação.

A prioridade concedida ao ensino básico provocou uma excessiva concentração de meios nesse nível em detrimento dos outros níveis do sistema, agravando ainda mais a desarticulação dos componentes do sistema e consequentemente o seu funcionamento. Assim, os projectos e acordos na área educativa que deviam abranger o período de 1993 a 1996 apresentavam a seguinte distribuição dos recursos previstos: Educação Pré-Escolas: 0

%; Ensino Básico 70%; Ensino Secundário Geral 2%; Ensino Técnico Profissional 24%; Ensino Superior: 0%; Educação de Adultos: 0%; Outros: 4% (Gráfico nº 5).

Essa distribuição contrastava com a realidade que se verificava, no mesmo período, na maioria dos países menos desenvolvidos (PMA). Segundo o Anuário estatístico da UNESCO, referente ao período 1985-1993, 20 países desse grupo atribuíam 47% dos recursos ao ensino primário, 30% ao ensino secundário e apenas 8 países o nível de investimento no ensino superior atingia os 20% (Rwehera, 1999: 102).

Gráfico nº 5 – Repartição de recursos por níveis de ensino



Fonte: Plano Quadro Nacional; Educação para o Desenvolvimento Humanos (1993)

Sendo a melhoria qualitativa do ensino básico um processo de longo prazo, com implicações de vária ordem, a concentração dos recursos ao nível apenas do ensino básico durante vários anos seguidos bloqueou o funcionamento do sistema educativo, originando fracos resultados ao nível do próprio ensino básico. Isto porque era difícil fazer funcionar o ensino básico, sem apoiar pelo menos o ensino secundário do qual dependiam as instituições de formação de professores e do qual saía a maioria dos professores que leccionavam nas escolas do ensino básico. Aliás, um dos problemas básicos da implementação da estratégia era a subestimação da importância da articulação que devia existir entre os diferentes níveis de ensino e entre a educação e outros subsistemas sociais (Plano Quadro Nacional, 1992: 2).

O Plano de Médio Prazo, que devia ser um instrumento prático para implementação da estratégia, acabou por reproduzi-la e por pulverizar ainda mais as acções, complicando a

coordenação que dificilmente poderia ser assumida pelas estruturas existentes, consideradas ineficientes (PMP, 1990:2). Os problemas de fundo, relacionados, designadamente, com as questões básicas da política educativa, a estrutura do sistema educativo e com a organização da administração da educação acabaram por ser diluídos numa amálgama de acções difusas e descoordenadas.

6. Plano Quadro Nacional: Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau

Partindo da necessidade de uma melhor articulação entre o sector da educação e os sectores social e económico; de inscrever a educação no espírito da Conferência de Jomtiem, realizada em 1990²⁴³ e de contextualizá-la com as profundas transformações sócio-políticas e económicas operadas na sociedade guineense, impunha-se a necessidade de desenvolver novas formas de encarar o futuro da educação guineense e traçar novas estratégias para o seu desenvolvimento. É, neste contexto, que foi concebido e elaborado o Plano Quadro Nacional: Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau, que pretendia abordar as questões educativas numa perspectiva sistémica, no contexto de uma melhor articulação e coordenação intersectorial.

O Plano Quadro, que devia cobrir o período 1993-2000, tinha como tema central o desenvolvimento humano, um objectivo que devia ser alcançado com o desenvolvimento da educação de base e a formação das competências técnicas e profissionais necessárias à melhoria do acesso aos serviços de saúde, de saneamento básico e água; ao aumento da produtividade dos diferentes sectores da vida nacional, à melhoria do poder de compra e do crescimento económico auto-sustentado.

O Plano Quadro propunha-se a desenvolver uma nova filosofia, uma estratégia global, baseada numa abordagem multisectorial e interactiva, visando o desenvolvimento de sinergias entre os diferentes subsistemas do sistema sócio-económico e cultural, em reacção à forma desarticulada e isolada como até então tinham sido tratados os subsistemas e seus componentes pelos diferentes projectos.

²⁴³ O debate sobre a Educação para Todos, iniciado em Jomtiem, Tailândia, que contou com a participação de 155 nações e 150 ONG, foi continuado, em 1993, na Conferência de Nova Delhi, com a participação dos novos países mais populosos do mundo: Brasil, México, China, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egipto, Nigéria e Indonésia. Os documentos finais desta última Conferência, para além de fixarem metas humanitárias, como a universalização da educação básica, com qualidade e equidade para crianças, jovens e adultos, enfatizaram o ensino primário e a importância da escolarização da mulher para a participação no mercado do trabalho. Estes elementos teriam influenciado a concepção do Plano Quadro, fortemente apoiado pelo PNUD. Aliás, o Banco Mundial, o PNUD, a UNESCO e a UNICEF tinham sido dos grandes patrocinadores dessas Conferências (Oliveira, 2001: 58).

6.1. Estrutura do Plano Quadro

O Plano Quadro foi inicialmente organizado em torno de dois grandes programas:

1) Programa de Educação de Base para Todos; 2) Programa Nacional de Promoção de Competências Técnicas e Profissionais, subdivididos em sub-programas e estes em projectos, que se pretendiam concebidos e organizados à luz das realidades vividas, dos obstáculos, das dificuldades existentes e das actividades em curso.

Quadro nº 33 – Programas e Subprogramas do Plano Quadro

Programas	Objectivos	Subprogramas
Programa 1 – Emergência Execução: 1999-2001	<ul style="list-style-type: none"> - Relançar os sectores de educação, juventude, cultura e desportos de forma a assegurar as condições mínimas para revitalização do sistema da educação. - Impulsionar uma dinâmica nacional participativa para a realização dos objectivos do Plano Quadro. 	<p>O programa compreende sete vertentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reabilitação de infraestruturas; - Repatriamento dos refugiados e retorno dos deslocados; - Capacitação dos quadros do Ministério da Educação; - Actividades culturais, desportivas e recreativas; - Formulação de uma política de educação; - Retoma dos projectos em execução; - Regularização dos salários e outras remunerações dos funcionários em geral.
1. Programa de Educação de Base para Todos Execução: 2002-2005	<ul style="list-style-type: none"> - Alargar o acesso à educação de base - Melhorar a qualidade da aprendizagem - Promover a capacidade de autogestão do sistema - Reforçar a unidade e a cultura nacional 	Educação da pequena infância
		Ensino formal de base
		Alfabetização e educação de adultos
2. Programa Nacional de promoção de competências técnicas e profissionais Execução: 2006-2008	<ul style="list-style-type: none"> - Alargar o acesso aos cursos profissionais necessários ao desenvolvimento do país - Aumentar a produtividade e a eficácia dos sectores socio-económicos e culturais - Estimular as iniciativas empresariais e o espírito de competitividade - Promover pesquisas para desenvolvimento de inovações técnicas. 	Ensino profissional de base
		Ensino secundário e formação inicial de quadros
		Ensino Superior e investigação e desenvolvimento
		Formação de formadores e formação contínua

Fonte: Plano Quadro Nacional: Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau

Os programas, subprogramas e projectos, apresentados de forma sintética no Quadro nº 33 estavam direccionados para os domínios que requeriam uma intervenção prioritária para o saneamento da situação vigente. De entre uma multiplicidade de acções previstas na Estratégia e no Plano de Médio Prazo, o Plano Quadro apresentava uma visão mais sistematizada e baseada em prioridades bem definidas e no quadro de um equilíbrio entre os níveis de ensino no país, fugindo à polarização que existia ao nível do ensino básico e ao esmagamento dos níveis secundário e profissional.

Defendendo a interactividade entre os sectores, uma articulação interna entre os elementos constitutivos e uma relação externa com outros sectores, estes programas e projectos previam uma integração e articulação com os projectos existentes tanto da educação, como de sectores, como a saúde, o desenvolvimento rural, infraestruturas e outros, sempre que tivessem uma componente educação de base ou que contribuíssem para atingir os objectivos educativos.

O Plano Quadro não tinha, portanto, por objectivo substituir ou minimizar tanto a Estratégia como o Plano de Médio Prazo, como sustentaram alguns críticos, mas sim fornecer-lhes um melhor enquadramento e organização, permitindo passar de uma lista infundável de projectos e actividades desconexas entre si e isoladas em relação aos outros sub-sectores da vida nacional, para programas devidamente articulados, com objectivos e metas bem definidos e com a responsabilização dos diferentes intervenientes.

6.1.1. Planificação da implementação do Plano Quadro

Os dois programas, interdependentes – Programa de Educação de Base para Todos e o Programa Nacional de Promoção de Competências Técnicas e Profissionais, inicialmente previstos, foram discutidos e aprovados pelos principais parceiros bilaterais e multilaterais da Guiné-Bissau, na Mesa Redonda de 19 a 22 de Janeiro de 1993 e internamente pelo Ministério da Educação.

Os programas deviam ser executados em duas fases: a primeira de 1993 a 1996 e a segunda de 1997 a 2000. Estava prevista uma avaliação em 1996 para apreciação do nível de execução e introdução das correcções que se revelassem necessárias.

O Plano Quadro, não chegando, porém a ser aprovado pelo Governo, em Conselho de Ministros, permaneceu numa situação de impasse durante anos. Durante esse lapso de tempo, também permaneceram na penumbra tanto a Estratégia como Plano de Médio Prazo, embora esses três instrumentos de reforma fossem constantemente referidos nos documentos produzidos ao longo desses anos e mesmo na actualidade.

Em 1999, seis anos depois, com a tomada de posse do Governo da Unidade Nacional e a designação de um novo Ministro da Educação, o Plano Quadro foi retomado e actualizado. Aos dois programas iniciais foi acrescentado o Programa de Emergência, atendendo à complexa situação que atravessava o país, particularmente o sector da educação, após o conflito político-militar de 7 de Junho de 1998. Daí a incidência desse terceiro programa sobre a reabilitação de infraestruturas escolares destruídas, o repatriamento de refugiados, o relançamento dos projectos interrompidos com o conflito e a regularização dos salários.

Com as alterações introduzidas em 1999 e o acréscimo do terceiro programa, o arranque do Plano Quadro foi fixado para 1999 e o seu término em 2008. As avaliações foram programadas para o ano 2005, antes da segunda fase a iniciar em 2006 e em 2008, no final da execução do Plano Quadro.

6.1.2. Metas

Na primeira versão do plano (1993) propunha-se, em termos de escolarização de raparigas, atingir uma taxa bruta de 75%, no ano 2000. Quanto ao analfabetismo, a meta era a sua redução para 31%, o que representaria uma diminuição de 50% em relação ao ano de 1992. Uma atenção especial tinha sido acordada às raparigas e mulheres como parte dos grupos prioritários.

Com as alterações introduzidas em 1999, as principais metas fixadas foram orientadas para:

- a) Escolarização de quatro crianças em cada cinco, em dez anos, (1999-2008), partindo da situação actual em que é escolarizada apenas uma criança em cada duas;
- b) Passar, no mesmo período, de uma rapariga escolarizada em cada três para duas em cada três;
- c) Passar, quanto à alfabetização, de uma mulher alfabetizada em cada quatro para duas em cada três (Plano-Quadro Revisto, 1999: 6).

6.1.3. Supervisão e seguimento

O Plano Quadro previa, na sua concepção, órgãos responsáveis pela orientação de reflexões e dinamização das acções de desenvolvimento da educação nos diversos níveis, as quais integravam as estruturas do Ministério da Educação e algumas estruturas mais relevantes de outros ministérios. Esses órgãos eram:

1) O Comité Nacional de Educação para o Desenvolvimento Humano, que devia ser criado por decreto, à frente do qual devia ser nomeado um Coordenador Geral. O Comité Nacional integraria duas grandes comissões: a) a Comissão de Educação de Base para Todos; b) a Comissão para a Promoção de Competências Técnicas e Profissionais. Cada Comissão teria um Coordenador, os dois Coordenadores seriam adjuntos ao Coordenador geral;

2) O Secretariado Executivo, responsável pelo seguimento permanente do Plano Quadro, constituído pelos três elementos (um Coordenador Geral e dois Coordenadores das Comissões) e mais os representantes dos Ministérios da Promoção Feminina, da Informação, do Plano, das Finanças e do Desenvolvimento Rural. O Secretariado executivo seria dotado de meios para poder cumprir a sua missão (Plano Quadro, 1993).

Perante a reconhecida complexidade da organização prevista e a necessidade de corrigir outros aspectos do Plano Quadro, foi organizada uma Mesa Redonda com os parceiros, da qual saíram sugestões no sentido da simplificação dessas estruturas que ficaram reduzidas ao seguinte:

1) Uma Comissão Técnica de Seguimento e Implementação do Plano Quadro Nacional, presidida pelo Ministro da Educação, com um Secretário Executivo (INDE) e integrando os departamentos técnicos do Ministério da Educação;

2) Uma Célula de Pilotagem, dirigida pelo Secretário Executivo da Comissão Técnica, coadjuvado por dois técnicos que seriam também supervisores dos dois grandes programas do Plano Quadro. Estas duas estruturas foram mantidas na nova versão do Plano Quadro. A importância e a urgência da instituição das mesmas foram sublinhadas pelos participantes, constando, por isso, do ponto três das Conclusões e Recomendações da Mesa Redonda. Foi nessa base que, em 9 de Abril do mesmo ano, era submetida uma proposta ao então Primeiro-ministro para a criação dessas duas estruturas. A responsabilidade da implementação do Plano Quadro foi desta forma confiada aos órgãos do Ministério, em estreita coordenação com as estruturas dos ministérios mais directamente implicados, mantendo-se a coerência em relação ao princípio da intersectorialidade e da convergência (Proposta Ref. 128/GM/93).

6.1.4. Condições prévias

Para a execução do Plano-Quadro teriam que ser reunidas algumas condições prévias resumidas da seguinte forma:

- a) Arranjos institucionais permitindo a criação, integração e funcionamento de estruturas de seguimento e implementação do Plano-Quadro Nacional.
- b) Descentralização da gestão do sistema educativo com maior responsabilização das estruturas provinciais, regionais, sectoriais e comunitárias.

- c) Reestruturação das finanças públicas no sentido de maior investimento no sector educativo.
- d) Criação de facilidades de acesso a créditos para apoio às iniciativas privadas no sector da educação.
- e) Melhoria da legislação relativa à promoção da mulher na sociedade e ao sector educativo.
- f) Aligeiramento dos procedimentos de mobilização de fundos tanto ao nível interno como externo.
- g) Melhoria das condições de trabalho dos professores e educadores, especialmente em termos de regularização e melhoria dos salários e das condições sócio-profissionais para a motivação e valorização da função docente.

6.1.5. Custos

O custo global do Plano-Quadro elevava-se, em 1993, a 93,864 milhões de dólares, para um período de oito anos. Na primeira fase os recursos necessários correspondiam a 53%. Porém, já havia um financiamento previsto para o período 1993-96, no montante de 49,748 milhões de dólares, dos quais os compromissos do Banco Mundial e da ASDI se elevavam a 20 milhões de dólares. A contribuição total que era esperada dos parceiros externos era de 8,949 (87,3%) do financiamento total. O Estado devia contribuir com apenas 7,8 milhões de dólares (8,3%) para os custos recorrentes, as comunidades de base 1,7% e o sector privado 2,7%. A assistência técnica tinha sido estimada em 9,2% do custo global do Plano-Quadro²⁴⁴.

Em relação aos subsistemas do sistema educativo, a distribuição dos fundos apresentava-se mais equilibrada, face às situações anteriores ao plano, como reflecte o Quadro nº 34 e aproximava-se mais das médias dos países do grupo dos PMA.

²⁴⁴ A versão revista em 1999 apontava para um montante total de 116,592 USD para os dez anos (1999-2008).

Quadro nº 34 – Distribuição percentual das previsões de custos pelos níveis de ensino

Níveis de ensino	1993/96(%)	1993/2000(%)
Educação Pré-Escolar	0	7
Ensino Básico	70	42
Ensino secundário geral	2	14
Ensino Técnico e Profissional	24	19
Ensino Superior	0	8
Alfabetização de adultos	0	9
Outros	4	1
Total	100	100

Fonte: Plano Quadro Nacional: Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau

6.2 Potencialidades e limitações do Plano Quadro Nacional

O Plano Quadro não se encontra actualmente em implementação. Pode contudo ser considerado o primeiro projecto de reforma da educação com uma visão global e integrada do sistema educativo e com a preocupação de promover uma melhor articulação interna das componentes do sistema educativo e entre estas e os diferentes subsistemas e sistemas da vida nacional. O plano introduziu uma abordagem sistémica do sector educativo, uma nova visão qualitativamente superior da educação, em reacção à fragmentação numa infinidade de projectos e acções isoladas e desarticuladas e ao tratamento isolado das componentes do sistema educativo que caracterizava as intervenções anteriores.

Fugindo ao esquema tradicional centrado no apoio exógeno do sistema educativo, o Plano Quadro – abrindo o leque das participações às fontes endógenas (comunidade de Base, sector privado) e procurando outros protagonismos na organização, financiamento e funcionamento do sector educativo – inaugurava uma fase sem precedentes e instituía novas lideranças. Estas inovações nem sempre foram bem vistas e aceites pelos parceiros tradicionais da educação e deram origem a alguma resistência.

Embora o Plano Quadro representasse uma visão global da educação, do sistema educativo e uma melhor articulação e interacção entre as suas componentes, deve-se admitir que apresentava algumas insuficiências que resumirei nas linhas que se seguem:

1) A nova abordagem educativa introduzida pelo Plano Quadro representou uma nova forma de conceber e desenvolver os projectos educativos: uma visão integrada do sistema em reacção à fragmentária dos anos setenta e oitenta. Contudo, representou também uma tentativa de uma viragem muito brusca se for tomada em linha de conta a fragilidade da situação da educação vigente, as limitadas capacidades do próprio Ministério e das suas estruturas centrais e regionais, bem como do país no seu todo. Essa fragilidade era bem evidente nos constrangimentos de natureza financeira e nas limitadas capacidades técnicas de execução e gestão do Ministério da Educação que tinham como fundo os grandes desequilíbrios macro-económicos e a marcada instabilidade política e institucional.

Essa realidade, que já havia sido identificada nos projectos de reforma anteriores, poderia ser atenuada com cuidadosas medidas prévias durante a fase da preparação da execução dos programas previstos e ultrapassada com uma execução programada em pequenas etapas, o que permitiria a identificação e solução gradual dos problemas. Todavia, o próprio processo de preparação do Plano Quadro poderia ter contribuído para uma melhor preparação das condições necessárias à sua implantação, se tivesse sido antecedido de debates técnicos ao nível nacional e de sessões de trabalho para análise dos vários elementos que o enformariam. Nessas condições, a Consulta Nacional teria alcançado resultados muito superiores aos que atingiu, muito embora tivesse cumpridos os objectivos a que se tinha proposto.

2) O Plano-Quadro não desenvolveu estratégias, nem propôs esquemas para garantir a ligação com as acções que decorriam no âmbito da Estratégia e do Plano de Médio Prazo, embora tivesse criado condições para o seu enquadramento. Esta lacuna poderia também ser superada na sua regulamentação e na preparação do seu plano de execução, um instrumento que aqui também não existiu.

A complexidade da situação da educação na Guiné-Bissau, a sua fragilidade e as insuficiências que se foram agravando ao longo dos anos, exigiam um plano cuidadosamente preparado para a execução do Plano Quadro, o estabelecimento de pequenas metas e um sistema de seguimento rigoroso, com avaliações contínuas, que permitisse a introdução das correcções que fossem necessárias. Esta competência devia ser

atribuída aos órgãos de implementação do Plano Quadro Nacional, propostos em Abril de 1993 (pouco tempo após os trabalhos da Mesa Redonda de Janeiro do mesmo ano) depois da introdução das sugestões que haviam sido avançadas. Porém, esses órgãos que deviam não só integrar as principais estruturas do Ministério da Educação, como os quadros nacionais mais autorizados, em matéria de conhecimentos e experiência educativa, não chegaram a ser criados, apesar do ambiente favorável criado com a realização, em Janeiro de 1993, da primeira Mesa Redonda sobre a Educação, tanto no seio dos parceiros externos, como do Ministério da Educação Nacional e do Governo que dispensou ao evento importantes apoios, com a sua presença nas sessões.

A compreensão e aceitação da necessidade de novas metodologias na organização das intervenções no sector educativo por parte de alguns parceiros tradicionais da Guiné-Bissau que insistiam em manter a sua liderança, nem sempre foram pacíficas. É bom sublinhar que o Plano Quadro nasceu de uma iniciativa do Ministério apoiada pelo PNUD e pela UNESCO. Aliás, para nós a questão de fundo era apenas de uma liderança ameaçada. Sublinhe-se que até o aparecimento do Plano Quadro, o Governo Sueco, através da ASDI (Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional), era o maior financiador da educação na Guiné-Bissau, desde os primórdios da Luta da Libertação Nacional, como já assinalámos.

Não chegou a ser aprovada nenhuma Lei Orgânica do Ministério da Educação que tivesse em conta o Plano Quadro e a sua estrutura, embora o Projecto de Lei Orgânica de 1993 tivesse criado um ambiente mais próximo das suas exigências²⁴⁵. O Plano Quadro não foi aprovado pelo Governo em 1993, como se previa que fosse. Foi revisto em 1999, tendo-se-lhe acrescentado um terceiro programa, o Programa de Emergência, na sequência da nova situação criada pelo conflito armado de 7 de Julho de 1997.

O Relatório do Exercício do Governo da Unidade Nacional, apresentado pelo então Primeiro-ministro, Francisco José Fadul, refere a adopção do Plano Quadro Nacional: Educação para o Desenvolvimento Humano, na Guiné-Bissau, por Decreto Governamental, aprovado entre 1999 e 2000 pelo Governo. Porém, as recolhas efectuadas não nos

²⁴⁵ Consultar Projecto de Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional, de Março de 1993.

permitiram aceder ao documento também desconhecido ao nível do Ministério da Educação. A hipótese admitida é a do Decreto não ter sido promulgado pelo então Presidente Interino da República²⁴⁶.

²⁴⁶ Consulte-se o Relatório do Exercício do Governo da Unidade Nacional de 20 de Fevereiro de 1999 a Fevereiro de 2000, apresentado por Francisco José Fadul, Primeiro Ministro.

CAPÍTULO VIII

A EDUCAÇÃO DE 1998 AOS DIAS DE HOJE

1. Contexto político e económico

Entre 1998 – data da eclosão do conflito político-militar, que originou o terceiro golpe de Estado desde a independência do país, em 1974 – e Abril de 2004 (data das eleições legislativas), o país passou por momentos conturbados e por várias etapas negociais, quer no plano interno, quer no externo, numa busca incessante de uma paz duradoura e de tranquilidade indispensáveis à retoma dos esforços de desenvolvimento que haviam sido profundamente afectados.

Estas etapas negociais contaram com um forte protagonismo de organizações da sociedade civil guineense, cada vez mais conscientes das suas responsabilidades na construção da paz, reforçadas pela Igreja. E foi esse protagonismo civil que conduziu o país à etapa actual, proporcionando uma série de vitórias progressivas e decisivas na criação de um clima de paz, ainda que frágil, iniciadas com a assinatura do Acordo de cessar-fogo, em 25 de Agosto de 1978 e do Acordo de Paz, em Abuja (Nigéria), na madrugada do dia 2 de Novembro do mesmo ano, passando pelas negociações internas, na sequência do golpe de Estado da madrugada de 14 de Setembro de 2003 e pela instalação do actual Presidente Interino até às eleições legislativas, de 19 de Março a 2 de Abril de 2004²⁴⁷.

Todavia, a situação no país mantém-se precária, exigindo estratégias de desenvolvimento mais adequadas, mais viradas para as pessoas, para as questões sociais assentes numa forte aposta na educação orientada para a cultura da paz, tolerância e respeito mútuo, em reacção à cultura do ódio que parece ameaçar os fundamentos da nação guineense e consequentemente todo e qualquer projecto de desenvolvimento.

²⁴⁷ Enquanto redigia a tese, o país era uma vez mais perturbado por uma alegada reivindicação militar que vitimou dois oficiais de alta patente. Um deles era o ex-Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas, Veríssimo Seabra, general de quatro estrelas, que havia derrubado Kumba Yalá.

1.1 Economia

O conflito político-militar teve impactos negativos sobre a economia nacional que já dava sinais encorajadores de recuperação. Efectivamente, no período que antecedeu o conflito, os indicadores macroeconómicos davam sinais visíveis de retoma:

- a. A taxa de crescimento do PIB situava-se em 5.4% em 1997 e as tendências registadas no primeiro trimestre de 1998 apontavam para um crescimento na ordem dos 5.1%;
- b. A taxa de inflação, calculada na base de índice de preços ao consumidor (IPC), era de 16.8%, nos finais de 1997, contra 65.6% do ano anterior, com tendências confirmadas para abaixamento no primeiro trimestre de 1998;
- c. As finanças públicas apresentavam melhorias substanciais graças aos esforços consentidos na cobertura das receitas e na racionalização das despesas públicas, progressos que permitiriam obter melhores resultados na aplicação das normas de convergência orçamental estabelecidas pelo UMOA/UEMOA²⁴⁸, no quadro da supervisão multilateral;
- d. Estes progressos já tinham viabilizado o exame preliminar da elegibilidade da Guiné-Bissau à iniciativa HIPC²⁴⁹ (Iniciativa para os Países Pobres mais Endividados).

Todos estes ganhos, conseguidos ao longo de anos no quadro de programas rigorosos, foram perdidos num espaço de poucos meses e o país recuou para níveis jamais atingidos antes.

²⁴⁸ A União Monetária Oeste Africana e a União Económica e Monetária Oeste Africana representam instrumentos de integração monetária e económica dos países da África Ocidental. O processo de adesão da Guiné-Bissau foi reconhecido em Maio de 1996 e sua admissão teve início a partir de 1 de Janeiro de 1997. Os países que integram a UMOA/UEMOA são membros da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental). A Guiné-Bissau é membro da CEDEAO desde 1975.

²⁴⁹ Lançada em 1996 pelo Banco Mundial, a iniciativa visa a redução da dívida externa dos países mais endividados, inscrevendo o processo no quadro de uma estratégia de redução da pobreza. A ideia adquiriu uma estrutura mais visível em 1999, na sequência da reunião do G7 realizada em Colónia, em Junho do mesmo ano. Em termos concretos, a iniciativa consiste na utilização dos recursos anuais que os países endividados deviam mobilizar para o pagamento das dívidas em acções e programas visando a redução da pobreza. Os critérios definidos para beneficiação dessa iniciativa são, nomeadamente: i) baixo rendimento por habitante, valor elevado da dívida em relação às exportações; ii) contexto democrático aceitável (eleições, sindicatos, meios de comunicação social); iii) nível mínimo de estabilidade macro-económica; iv) existência de uma estratégia nacional de redução da pobreza.

1.2 Administração

Ao nível da Administração, o país contava, a partir de 20 de Fevereiro de 1999, com um Governo de Unidade Nacional (GUN). A situação herdada era, uma vez mais, complexa e colocava o Governo perante novos e gigantescos desafios, tanto do ponto de vista político, como económico-financeiro e social. A reconstrução do país devia ser reiniciada e uma das primeiras metas do governo era unir a população, entretanto dividida e refugiada nas mais diversas localidades do país, à sua volta. Por isso, a sua primeira opção foi a elaboração de um Plano de Urgência para um período de três anos (1999-2001), cujas linhas fortes foram submetidas à Mesa Redonda de Urgência, de Genebra, entre os dias 4 e 5 de Maio de 1999. O Plano previa três programas: i) consolidação da paz e reconciliação nacional; ii) alívio dos efeitos sócio-económicos da guerra iii) perspectivas de desenvolvimento de médio prazo. O sucesso inicial do Plano que havia granjeado apoios substanciais junto aos doadores, ultrapassando as expectativas²⁵⁰, foi de repente bloqueado com o derrube do Presidente Nino Vieira, poucos dias depois, a 7 de Maio de 1999 (Relatório do GUN, 2000).

Apesar da comunidade internacional não ter desbloqueado os fundos prometidos ao país, o Governo da Unidade Nacional iniciou um Programa de Urgência com o objectivo de corrigir os desequilíbrios causados pela guerra. O programa baseado essencialmente nos recursos internos permitiu um relançamento gradual das actividades económicas e sociais do país. Em consequência, os resultados não se fizeram esperar:

- a. Nos sectores de agricultura e de serviços, registou-se, de forma global, um crescimento do PIB real em 7.5%.
- b. A inflação diminuiu devido à melhoria da oferta ao nível interno, situando-se em torno de 2,1%.
- c. O défice de conta corrente (sem dons) situou-se na ordem dos 2,3% do PIB, face a uma previsão de 33%, devido ao aumento das exportações e à diminuição das importações causadas pelo atraso na execução do Programa de Investimento.

²⁵⁰ Para a implementação dos três programas era necessário um apoio externo na ordem dos 138.228.000 USD. Porém, os apoios confirmados pelos doadores, no relatório final, rondavam os 215.000.000 (Relatório do GUN, 1999).

2. Sector da Educação

Os momentos de retoma económica vividos antes do conflito não tinham afectado favoravelmente a situação da educação, apesar do sector ter registado um aumento das taxas de escolarização ao nível do ensino básico (que evoluíram de 42%, em 1992/1993, para 61% em 1997/98). Durante o mesmo período, a taxa bruta de escolarização das raparigas tinha também registado uma tímida evolução, passando de 32% para 46%. Esses progressos deveram-se mais ao aumento da oferta por parte das escolas privadas do que das públicas (MECT, 200:3).

Em termos de meios financeiros, o orçamento do Ministério da Educação correspondia a 1,7% do PIB e o gasto médio por aluno do ensino básico era estimado em 38 USD. Ao nível da África ao Sul do Saara, as médias eram, respectivamente, de 4,0% do PIB e 38 USD por aluno. A situação no contexto educativo já era marcada por reivindicações salariais que paralisaram, muitas vezes, o funcionamento das aulas, durante dias, por deficiências no recrutamento e administração do pessoal docente e administrativo e por uma notória degradação da função docente (DENARP, 2003).

Depois do conflito, o Ministério da Educação, Juventude, Cultura e Desportos (MEJCD) publicou, em 15 de Março de 1999, um documento denominado Quadro Director de Emergência para o Relance do Sector da Educação, Juventude, Cultura e Desportos. Para implementação das acções previstas no âmbito deste Quadro Director, o MEJCD definiu algumas estratégias e medidas de emergência que deviam incidir sobre:

- a. A reabilitação das infra-estruturas;
- b. O repatriamento dos refugiados e retorno dos deslocados;
- c. A capacitação dos quadros do MEJCD;
- d. A realização de actividades culturais, desportivas e recreativas;
- e. A formulação de uma política de educação, mediante revisão e actualização do Plano Quadro da Educação para o Desenvolvimento Humano e aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo;
- f. A regularização dos salários e outras remunerações dos funcionários;
- g. O relançamento dos projectos entretanto suspensos pelo conflito armado.

O sistema e as estruturas educativas tinham sido efectivamente atingidos, em pleno, pelo conflito, em toda a extensão nacional. Assim, para além da destruição de: largas dezenas de salas de aula, equipamentos escolares e de outras instituições, como o INDE; bibliotecas das Escolas de Formação de Professores, de algumas obras do INEP e do CENFA e de outras importantes infraestruturas educativas, o conflito armado havia, por outro lado, paralisado os projectos educativos em curso²⁵¹ e provocado uma saída massiva de quadros competentes para o exterior do país, em muitos casos sem retorno.

De entre os projectos afectados contavam-se, de acordo com o documento Quadro Director de Emergência para o Relance do Sector da Educação, Juventude, Cultura e Desportos, produzido por ocasião da Mesa Redonda com os Parceiros de Desenvolvimento 1999, os seguintes:

- a. O Projecto de Apoio à Educação de Base, designado PAEB-Firkidja, iniciado em 1997, com financiamento do Banco Mundial. O projecto, já na sua fase final, visava: i) a melhoria da qualidade e da eficácia do ensino; ii) A melhoria da expansão do acesso e iii) o reforço da capacidade de gestão e planificação do sistema.
- b. O Projecto de Construção de Escolas de ensino básico iniciado em 1998, com financiamento do Governo Japonês, através da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA). O objectivo do projecto era a construção de 166 salas de aula nas regiões de Cacheu, Biombo e Oio.
- c. O Projecto de Reabilitação de Escolas e Reforço da Formação Profissional, iniciado em 1989 e financiado pelo Banco Africano de Desenvolvimento e pelo Fundo Africano de Desenvolvimento. O projecto tinha como objectivos: i) reforçar o ensino de base no Sector Autónomo de Bissau; ii) reabilitar e equipar 21 salas de aula, em 27 escolas; iii) formar quadros em matéria de administração, gestão, secretariado, estatísticas e contabilidade; iv) promover a formação profissional no país.

²⁵¹ Ao longo de décadas oitenta e noventa, registava-se uma forte tendência de regresso à óptica de projectos fragmentados dos anos setenta/oitenta, com os graves problemas de sempre ao nível da coordenação, complementaridade e convergência.

- d. O Projecto-Piloto de Alfabetização Funcional das Mulheres e Raparigas, apoiado pelo PNUD, UNESCO, PAM e UNICEF, iniciado em 1997. O projecto visava alfabetizar, em várias línguas nacionais (fula, mandinga, balanta e crioulo), 5 250 mulheres e raparigas, até o ano 2 000, nas regiões de Gabú, Bafatá, Oio, Quinará e Tombali, consideradas as regiões com as mais elevadas taxas de analfabetismo.
- e. O Plano Especial de Emergência, resultante do acordo assinado entre a Guiné-Bissau e a UNESCO. O Plano tinha como objectivo contribuir na luta contra a pobreza e para o desenvolvimento durável do país, mediante reforço das capacidades nacionais, em matéria de educação e comunicação. O plano era mais orientado para a formação profissional dos jovens, valorização cultural, estudos e investigação científica, informação e educação às comunidades.
- f. O Projecto IRI/PALOP, financiado pela UNESCO/PNUD. O projecto devia contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica através da rádio, incidindo essencialmente sobre as disciplinas de português, como língua segunda, e matemática. Era previsto que as experiências se desenrolassem em turmas-piloto, ao nível de escolas seleccionadas no Sector Autónomo de Bissau e nas regiões de Bafatá, Cacheu, Biombo, Bissalanca, Safim e Plack 2.
- g. O Projecto de Escolarização das Raparigas, apoiado pela UNICEF. O projecto, que estava a ser executado com apoio de uma ONG, tinha como objectivo principal minimizar a grande disparidade, em termos de género, registada na região de Gabú²⁵². O projecto já tinha dado algum sinal positivo com a formação de cerca 35 professoras, facto que havia contribuído para o aumento das taxas de inscrição de raparigas em 33%, no ano lectivo 1997/1998 (Quadro Director de Emergência).
- h. O Programa de Escolarização Feminina e Participativa, apoiado pela ASDI. O programa tinha como objectivo apoiar a escolarização das raparigas e devia ser implementado na Região de Biombo (Thor) e na Região de Cacheu, tabanca (aldeia) de Bô.

²⁵² As regiões de Gabú e Bafatá, predominantemente muçulmanas, registaram sempre as mais baixa taxas de escolarização de raparigas e as mais altas taxas de analfabetismo entre as mulheres. Este facto levanta a necessidade de a educação ser repensada nessas regiões.

- i. O Projecto de Educação para a vida Familiar e Educação em Matéria de População, apoiado pelo Programa das Nações Unidas para a População (FNUAP). O projecto, apoiado tecnicamente pela UNESCO e executado pelo INDE – onde aliás, estava sediado – encontrava-se na sua fase de generalização e, por isso, tinha sido apetrechado em meios audiovisuais que foram totalmente destruídos e saqueados.
- j. O Projecto de Consolidação dos Sistemas Educativos, financiado pela União Europeia, gerido pelo INDE. O projecto, que visava a convergência e a complementaridade dos sistemas educativos dos PALOPs, consistia na formação contínua dos professores do ensino básico, com especial incidência nas disciplinas de português e matemática; na concepção e elaboração de novos modelos didácticos e metodologias de ensino-aprendizagem.
- k. O Projecto ICCO/CENFA/PANP, financiado pela ICCO (Organização Inter-Eclesiástica para o Desenvolvimento Internacional). O projecto tinha como objectivo disseminar as acções de formação do CENFA, no interior do país, nos domínios de secretariado, contabilidade, administração, alfabetização funcional, gestão de armazéns, tesouraria e arquivo.
- l. O Projecto INAFOR/CENFI, CEFC/EU, financiado pela União Europeia, no âmbito do Programa Indicativo Nacional (PIN). O objectivo do projecto era equipar as estruturas do CENFI/CEF, respectivamente, Centro de Formação Industrial e Centro de Formação Comunitária e apoiar as reformas dos currículos, visando sua adaptação às necessidades do mercado do emprego e ao desenvolvimento sócio-económico do país.
- m. O Programa MEN/ASDI, financiado pela ASDI, para o período 1997/1998. O programa devia incidir sobre os meios de ensino (impressão e distribuição de livros escolares, material didáctico, equipamento, pequenas bibliotecas) e sobre o apoio institucional.
- n. O Projecto de Língua Francesa na Escola Normal Superior “Tchico Té”. Apoiado pela Cooperação francesa, o objectivo do projecto era habilitar professores para o ensino da língua francesa a partir de 5ª classe do ensino básico.

De uma forma global, e contabilizando todos os prejuízos, pode-se afirmar, em uníssono com alguns especialistas, que o país teria retrocedido alguns anos, embora fosse um exagero falar em vinte como sustentavam outros (Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza, 2000). Em consequência, a situação do país passou, uma vez mais, a exigir estratégias apuradas e medidas acertadas, sem mais perda de tempo.

2.1 Programa do Governo de Coligação PRS/RGB de Base Alargada e do Governo PRS de Consenso Nacional

Nos programas desses Governos, os objectivos definidos, respectivamente, para os anos 2000 e 2001, para o sector de educação, no quadro do quadriénio 2000-2004, eram demasiadamente ambiciosos e em nada reflectiam a situação de grandes limitações em todas as dimensões do sector da educação. Apesar da complexidade da situação, os governos propunham-se solucionar, de forma radical, a situação da educação no país, a qual, segundo a sua óptica, se devia à falta de vontade política. Assim, lançam programas demasiado ambiciosos para a precariedade da situação, tratando a educação de forma isolada, sem tomar em consideração a situação nos demais sectores de desenvolvimento do país profundamente afectados pelo conflito. Da vasta lista de acções e objectivos, extraíram-se os seguintes:

- a. Elevar a dotação em recursos internos do nível actual de 1,7% do PIB para 4%.
- b. Recuperar e construir infraestruturas escolares visando implantar: um ensino secundário de 11 classes em todas as sedes regionais, um ensino básico de seis classes em todas as escolas do país e um ensino de quatro classes para cada núcleo de 500 habitantes;
- c. Promover uma política de equidade entre géneros; elevar para 60% a taxa de ingresso das raparigas; reformar globalmente o sistema educativo;
- d. Unificar o ensino básico; instituir o 12^a ano; descentralizar o calendário escolar, segundo o calendário agrícola e em concertação com os pais dos alunos, as autoridades regionais e quadros da educação; melhorar o sistema nacional de avaliação;

- e. Reformar o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE), reorientando-o para a pesquisa pedagógica;
- f. Reforçar a capacidade das estruturas da Administração da Educação em matéria de planificação, administração e gestão e promover a sua descentralização; actualizar a situação jurídica e administrativa das escolas privadas e madrassas²⁵³ e integrá-las no sistema educativo, estimulando o seu desenvolvimento com apoios criteriosos do governo; formar 75% de professores e aumentar as horas lectivas.
- g. Melhorar as condições salariais dos professores, mediante criação de subsídios de isolamento e de outros incentivos;
- h. Criar um ensino profissional mais adaptado às realidades nacionais e regionais;
- i. Criar uma Universidade, compreendendo: um centro de formação pré-universitária; uma Faculdade de Ciências da Educação, a partir da Escola Normal Superior “Tchico Té”, destinada à formação de quadros superiores para a educação nas diferentes especialidades: professores, planificadores, psicólogos, assistentes de orientação escolar e profissional; um Instituto Técnico de Formação Agrária, congregando os centros de pesquisa e de formação existentes no país; um Instituto Superior de Economia e Gestão; uma Faculdade de Direito e de Administração e uma Faculdade de Medicina e Farmácia;
- j. Criar centros de excelência para promover capacidades nacionais de alto nível;
- k. Promover programas abrangentes de alfabetização (Programas, Governo de Coligação PRS/RGB de Base Alargada e PRS de Consenso Nacional, 2000 e 2001).

Estes objectivos foram retomados, em grande parte, pelo Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia e incorporados nos documentos “Declaração de Política Educativa”, “Plano de Acção” e “Orientações Gerais”, publicados entre 2000 e 2001.

²⁵³ São escolas confessionais relacionadas com a religião islâmica, criadas e mantidas pelas autoridades religiosas. Serão abordadas, em pormenor, no Capítulo IX.

2.2. Declaração Política Educativa e Plano de Acção e Orientações Gerais

Embora evoluindo na mesma linha de objectivos ambiciosos, a *Declaração de Política Educativa*, tornada pública pelo Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (MECT) em Maio de 2000 para o período 2000-2004, o *Plano de Acção* (publicado em Junho do mesmo ano, para o ano lectivo 2000-2001) e as *Orientações Gerais* (para o ano lectivo 2000-2001, publicadas mais tarde, em Outubro de 2000, representaram um passo em frente na tentativa de definição de linhas fortes de uma política educativa e de orientações para a sua implementação. Deviam, contudo, ser utilizados com muita prudência devido ao carácter demasiado ambicioso dos objectivos fixados; à multiplicidade de acções propostas, a vários níveis; ao irrealismo dos prazos e à falta de meios correspondentes em termos humanos, materiais e financeiros.

1) Declaração de Política Educativa

O documento era definido como o principal instrumento orientador da actuação do ministério durante o período de 2000-2004, dentro do limite temporal do Programa do Governo da Unidade Nacional. Partindo de uma breve análise da situação da educação no país – considerada deficiente, apesar dos esforços desenvolvidos ao longo de mais de duas décadas – e de uma simbiose dos principais instrumentos de reforma educativa até então criados, designadamente, a Estratégia de Desenvolvimento da Educação, de 1988; o Plano de Médio Prazo, de 1990; o Plano Quadro Nacional da Educação para o Desenvolvimento Humano, de 1993; o Programa de Emergência (1993); o Plano Especial de Urgência, de 1996 e do projecto de Lei de Bases do Sistema Educativo de 1999, o MECT fixou como seu grande objectivo político e estratégico o que designou *um novo panorama educativo guineense*, que, no fundo, iria consistir no relançamento de várias acções que já tinham sido previstas nos projectos de reforma anteriores.

Prioridades

As prioridades para o período 2000-2004 foram definidas também com base nas acções não realizadas noutros projectos, com apenas algumas excepções:

- a. O estudo sobre a situação da infância, visando a expansão e melhoria da qualidade da educação pré-escolar;
- b. A criação de um Centro de Informação e Orientação Escolar, para apoio aos alunos na sua decisão profissional;
- c. Estudos visando a criação e viabilização da Universidade da Guiné-Bissau.

2) Plano de Acção para 2000-2001

Para explicitar o Programa do Governo em matéria de educação e traduzir em linhas de acção a Declaração da Política Educativa, o MECT elaborou em Julho de 2000 um Plano de Acção para o triénio 2000 – 2001 assente em 5 objectivos:

- a. Contribuir para a reparação das consequências da guerra e para o retorno à normalidade.
- b. Melhorar a oferta do ensino básico elementar.
- c. Implementar acções-piloto para melhor identificação de políticas educativas correctas.
- d. Contribuir para a reforma institucional dos serviços da educação nacional.
- e. Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino (MECT, 2000).

Esses objectivos deviam ser alcançados através de um leque variado de acções nem sempre coincidentes com a orientação do Programa do Governo e a Declaração da Política Educativa.

3) Orientações Gerais para o Ano lectivo 2000/2001.

“Orientações Gerais” constituíam um terceiro instrumento produzido para reforçar a implementação do Plano de Acção e da Declaração Política ao longo do ano lectivo 2000/2001. Partindo de sete eixos, o documento difundia orientações uniformes quanto às matrículas, calendário escolar, mobilidade de professores, distribuição de equipamentos e material didáctico, formação e superação de professores, regulamento de caixa escolar,

gestão do sistema educativo, valorização e integração das escolas, sobrepondo-se, em muitos aspectos, às competências de vários departamentos do Ministério.

Os três instrumentos (Declaração da Política Educativa, Plano de Acção e Orientações Gerais) que, em princípio, deviam facilitar o alcance dos objectivos educacionais fixados no Programa do Governo para o quadriénio 2000-2004 acabaram por constituir três instrumentos distintos, com apenas alguns pontos comuns de articulação.

2.3 A gratuidade do ensino básico

Não obstante a fragilidade da situação nos sectores sociais em geral e da educação, em particular, e ainda os desajustes registados no sector da economia, segundo uma Missão de Avaliação do Banco Mundial, de Maio de 2001, o MECT tomou a decisão de implementar a gratuidade do ensino básico, a partir do ano lectivo 2001/2002²⁵⁴ e de iniciar o processo de unificação do ensino básico, segundo o espírito da Estratégia de 1988.

Segundo a Constituição da República, compete ao Estado promover gradualmente a gratuidade e a igualdade de oportunidade de possibilidade de todos os cidadãos aos diversos graus de ensino (Art. 49º). A concretização desse direito implicaria a criação gradual de condições para isentar todas as crianças do pagamento de quaisquer despesas relacionadas com as taxas de inscrição e propinas e para o Estado assumir o pagamento regular de professores, a construção e manutenção das escolas. Implicaria também a assunção por parte do Estado das despesas com a Administração da Educação, a tomada de novas decisões políticas e a adopção de medidas de apoio e acompanhamento a vários níveis, designadamente, social, familiar, individual e do sistema educativo e, consequentemente, a mobilização de mais meios financeiros e materiais.

A situação que se vivia na Guiné-Bissau, tanto do ponto de vista político e social, como económico e financeiro era totalmente adversa. Durante anos sucessivos, os governos, incluindo o da Unidade Nacional, viram-se confrontados com greves e outras formas de manifestação devido à incapacidade de pagamento regular dos salários a cerca de cinco mil professores. Como seria possível garantir, sem melhorias financeiras

²⁵⁴ A decisão foi revelada pelo então Ministro da Educação numa entrevista concedida à Revista África Lusófona, publicada no seu nº.8 de 2002.

substanciais, em apenas um ano, o ensino gratuito para mais de 100 000 crianças que frequentavam o ensino básico? Como seria viável uma medida dessa natureza com infraestruturas escolares degradadas na sua maioria e em condições de uma dependência quase total de financiamento externo nesse domínio? Em que condições tendo em conta a falta de professores em quantidade e qualidade? Por outro lado, a aplicação de uma medida dessa envergadura, sem apoios complementares de carácter pedagógico e social²⁵⁵ para uma maioria de alunos provenientes de famílias carenciadas, poderia acentuar ainda mais as desigualdades existentes e criar novos problemas no sistema educativo.

Apesar destas reticências, a ideia do ensino básico gratuito foi levada avante no ano lectivo 2001/2002. Como consequência natural, os efectivos escolares registaram um aumento significativo na ordem dos 20%, em relação ao ano anterior, ultrapassando todas as previsões. Para responder a esta explosão estavam em vias de conclusão um total de 431 salas, um número irrisório, não só se for comparado com o nível de expansão do sistema registado, como se for tomada em consideração a situação da rede escolar. Em termos de docentes, nenhuma medida excepcional tinha sido tomada. O orçamento do Ministério não tinha sofrido nenhuma alteração significativa, nem antes, nem durante a implementação da medida. Do ponto de vista da Administração da Educação, nada tinha sido modificado em nenhum dos níveis.

Analisada do ponto de vista financeiro, a expansão registada representa uma excessiva carga financeira para um país como a Guiné-Bissau. Se um crescimento anual da ordem de 1% representa, para manter o nível de vida anterior, um esforço equivalente de 5% a 8% do rendimento nacional e um crescimento anual de 2% a 2,5% uma imobilização de 12% a 22% do rendimento nacional (Brimer e Pauli (1971), citados por Arroiteia, 1998: 39), é de imaginar quanto não custará manter um crescimento de 20%. É em condições de uma expansão do sistema sem as medidas complementares indispensáveis (relacionadas, nomeadamente, com a formação de docentes qualificados em número suficiente, a construção e equipamento de salas de aula, a elaboração e distribuição de matérias

²⁵⁵ Pelo Despacho nº 10/GM/02, foi criado um Fundo Social de Apoio às Escolas que se previa ser aprovisionado com os fundos do Orçamento Geral do Estado destinados ao ensino básico e com as propinas pagas pelos alunos do ensino secundário, técnico-profissional, médio, superior e das Escolas Normais de Formação de Professores. O fundo devia apoiar a reparação de edifícios e a aquisição de livros, materiais pedagógicos e consumíveis. Mas não foi regulamentado e nem dotado com os meios necessários.

didáticos apropriados) que se produz a deterioração da qualidade do ensino e a degradação do sistema educativo (UNESCO, 1985).

As consequências dessa medida, não preparada, nem programada são hoje visíveis nas escolas públicas cuja situação conheceu uma deterioração acentuada. Em todo o país, o número de alunos excedeu a capacidade das escolas existentes dando origem a classes superlotadas, ao aumento das taxas de abandono e da percentagem de crianças sem escola, e de uma forma geral, a um aumento espectacular de escolas privadas como se verá no próximo capítulo. No Sector Autónomo de Bissau, no ano lectivo 1999/2000, o número de escolas oficiais já era inferior ao das escolas privadas: num universo de 101 escolas, as escolas públicas eram apenas 25, representando apenas 24.75%.

Portanto, a gratuidade do básico, em vez de criar melhores oportunidades para as crianças mais desfavorecidas, aprofundou as desigualdades e empobreceu o ensino público, reforçando o ensino privado, considerado um ensino de elite para as famílias mais abastadas.

Olhando com realismo a situação económica da Guiné-Bissau e o estado em que se encontram o sistema educativo e as infraestruturas escolares, não parece ser possível, a curto e médio prazo, fugir de um esquema de comparticipação social nas despesas da educação, salvo se se pretender alimentar uma utopia exagerada. Existem várias formas de concretizar essa comparticipação como ensinam as iniciativas educativas que se desenvolvem hoje em todo o território nacional sobretudo ao nível das escolas comunitárias. As comunidades mais pobres têm alertado, insistentemente, para a necessidade de uma forte participação e comparticipação de todos os seus elementos tanto na construção, como na organização, gestão e funcionamento das escolas. As práticas educativas comunitárias vigentes indicam também outras formas de financiamento da educação que podem combinar as contribuições públicas com as privadas.

Para que dessa comparticipação se venha a retirar algum benefício a favor da melhoria da escola e do processo ensino-aprendizagem será necessário rever profundamente os modelos actuais de organização e gestão de escolas e instituir um regime mais adequado aos contextos educativos. A problemática da unificação do ensino básico será abordada, a seguir, no âmbito da Unidade de Coordenação de Projectos (UCP).

3. A dualidade na administração dos projectos educativos: Unidade de Coordenação de Projectos/ Projecto PAEB/Firkidja

Não obstante os inúmeros projectos de reforma analisados, a capacidade do Ministério da Educação em matéria de execução, seguimento e avaliação de acções educativas manteve-se sempre aquém dos níveis exigidos pela complexidade de vários projectos que devia gerir. Esta é, aliás, uma das causas dos insucessos dos projectos de reforma. Este estrangulamento institucional, nunca ultrapassado, levou os financiadores a exigirem, desde 1988, a criação de uma unidade para a coordenação de projectos, devidamente equipada e dotada de recursos materiais, financeiros e humanos qualificados criando, por assim dizer, uma administração paralela. Por isso, as realizações mais importantes e sustentadas foram as desenvolvidas em torno das Unidades de Coordenação de Projectos (UCPEs).

A actual Unidade de Coordenação de Projecto (UCP), que gere apenas os fundos do Banco Mundial, resultou da adaptação da UCPE criada em 1988. A UCPE havia coordenado, durante vários anos, todos os projectos da educação, incluindo os projectos financiados pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial, ASDI e outros. É nesta qualidade que a UCPE coordenou a execução e avaliação dos projectos financiados pelo BAD, a saber: Educação I - implementado no país entre 1976-1983, cujas componentes incidiram fundamentalmente sobre o apoio ao ensino técnico profissional e ao ensino básico²⁵⁶ - e a Educação II - mais abrangente do que o primeiro, desenvolvido entre 1989-1993, o qual para além de assegurar a continuidade das acções anteriores, introduziu a formação em administração e o reforço da própria UCPE²⁵⁷. Foi ao longo da gestão deste

²⁵⁶ No quadro dos dois projectos foram construídos o CENFA, mais tarde o INDE e a Escola Normal Superior Tchico Té e foram criadas, em colaboração com o Governo Sueco/ASDI, as Unidades de Produção de Material Escolar, representadas pelo então Centro Audiovisual (CAV) e pela Editora Escolar; reabilitadas 217 salas de aula no SAB e construída a Direcção Regional de Educação do SAB. A segunda fase desse projecto financiou a construção de residências para os técnicos da educação, no INDE, a conclusão dos apartamentos conhecidos com o nome de Bloco SANDINO e a aquisição de viaturas para técnicos. O total do projecto elevava-se a 8.802 milhões de UCF.

²⁵⁷ As realizações mais importantes no âmbito do Projecto Educação II foram: a conclusão e equipamento do edifício CENFA; o reforço do ITFP; a formação profissional no país; o reforço do ensino básico no sector Autónomo de Bissau; o apoio à unidades de produção de material didáctico; a reabilitação de salas de aula e do edifício da Direcção Regional de Educação do SAB; a formação em exercício de recursos humanos em matéria de administração e gestão; a formação de agentes qualificados nos domínios da administração, gestão,

último que motivos relacionados fundamentalmente com a limitada capacidade dos recursos humanos e dificuldades na coordenação dos projectos levaram à separação e autonomia dos projectos educativos financiados pelo BAD²⁵⁸ - que passaram a ser geridos por um *Bureau* de Execução de Projectos. Os projectos financiados pela ASDI tiveram também a mesma sorte e as justificações foram extensivas: i) debilidade das estruturas centrais do Ministério da Educação em matéria de recursos humanos qualificados para a gestão de projectos; ii) falta de incentivos aos quadros ligados à coordenação; iii) negligência na melhoria da situação institucional; iv) fraca capacidade de absorção dos financiamentos por parte das instituições financeiras do país (Sverdberg e Zejan, 1995: 41).

Estas autonomias originaram uma multiplicação e fragmentação de estruturas de coordenação de projectos dentro do próprio Ministério da Educação, provocando disfunções no funcionamento do Ministério, enfraquecimento das suas estruturas orgânicas e gerando fricções entre os poucos recursos qualificados de que dispunha a Administração da Educação. Espera-se que a implementação do projecto Educação III, já aprovado pelo BAD²⁵⁹, seja coordenada pela actual UCP, resultando disso uma melhor integração dos projectos educativos e o desenvolvimento das sinergias e complementaridades necessárias.

A UCP é hoje uma unidade que gere apenas os projectos financiados pelo Banco Mundial no quadro de apoio à educação de base e coordena as acções em desenvolvimento nesse âmbito em todo o país. Dotada de recursos humanos qualificados capazes de empreender acções em favor da melhoria da qualidade da educação, apesar de inúmeras

secretariado, economia, estatística e contabilidade; o fornecimento de mobiliário e equipamento; a assistência técnica.

²⁵⁸ O Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial possuem hoje representações dos seus programas ao nível da Guiné-Bissau.

²⁵⁹ O projecto Educação III cobrirá o período de 2003-2007. O projecto, preparado e analisado em 2002, já foi aprovado, em Julho do mesmo ano, pelo Conselho de Administração do BAD. Prevê-se o seu arranque em Outubro/Novembro de 2004, com a condição do Governo concluir o Programa de Referência GO/FMI. No financiamento do projecto entrarão os Grupos de financiamento FAD (Fundo Africano de Desenvolvimento) e FNS (Fundo Especial de Nigéria).

O projecto terá as seguintes componentes:

1) Apoio ao Ensino Técnico Profissionalizante. No quadro desta componente projecta-se a construção de três Centros Regionais de Formação ao nível das três províncias que compõem o País, com aproveitamento de algumas infra-estruturas existentes, hoje praticamente abandonadas. Trata-se do Centro Olof Palme no Norte, do CENFAG, no Sul e do DEPA, no Leste. Os centros terão uma componente de produção. 2) Apoio ao Ensino Básico. Ao abrigo desta componente prevêem-se: a) a construção de novas salas de aula nas regiões de Oio, Gabú, Cacheu e Bolama/Bijagós; b) A formação de professores e directores de escolas. 3) Gestão do Projecto, em que o BAD é assistente.

dificuldades, tanto internas como externas, a UCPE tem todavia conseguido resultados encorajadores e lançado iniciativas que prometem mudar o panorama educativo guineense, se merecer dos financiadores e, sobretudo das autoridades da educação, o reconhecimento e os apoios de que necessita para manter o seu nível de intervenção.

3.1. O Banco Mundial e o Projecto de Apoio à Educação Básica – Firkidja

O Projecto de Apoio à Educação Básica -Firkidja, financiado pelo Banco Mundial, no âmbito do Crédito IDA 2960-GUB e Coordenado pela UCP, constituiu hoje um dos pólos mais dinâmicos do Ministério da Educação.

A partir da década de 90, o Banco Mundial vem assumido um papel cada vez mais relevante na política social guineense, especialmente no âmbito da educação. O Banco Mundial afirma-se hoje como protagonista estratégico de um modelo liberal de desenvolvimento nos países mais pobres onde detêm também um papel marcante na estruturação das suas economias e na negociação das suas dívidas externas. Desde a estruturação da sua organização, realizada nos anos 80, o Banco Mundial passou a ter uma postura mais política e uma visão mais humanista perante os fenómenos sociais dos países pobres, posição que lhe confere hoje um maior prestígio internacional, comparativamente a outras agências internacionais, incluindo as das Nações Unidas (Oliveira, 2001: 46-62). Na Guiné-Bissau, a mudança de estratégia política do Banco Mundial em relação ao sector social tornou-se mais visível nos anos 90, período em que se registaram maiores apoios à educação, ao combate à pobreza e à dinamização do sector privado, na sua política de recuperação de custos (*cost recovery*).

No centro da política do Banco Mundial para o sector da educação está a educação básica, considerada a estratégia mais adequada para a redução da pobreza, principalmente nas zonas de acelerado crescimento populacional. Os empréstimos concedidos à Guiné-Bissau para o sector da educação têm privilegiado as infraestruturas e o equipamento, bem como os insumos educacionais: material didáctico, manuais e a formação de professores e, excepcionalmente, o pagamento de salários em atraso. É nessa linha política que se move o Projecto de Apoio à Educação Básica – Fikidja. Os principais objectivos do projecto de apoio à educação de base visam: i) a expansão moderada da cobertura do ensino básico e a superação dos obstáculos ao acesso à educação e ao sucesso dos alunos; ii) a melhoria da

qualidade dos recursos do sistema educativo e do ambiente na sala de aula; iii) a melhoria da gestão dos recursos humanos e financeiros; iv) o desenvolvimento de parcerias entre o Ministério da Educação Nacional (MEN), a sociedade civil e a comunidade internacional com vista à descentralização e delegação de alguns pacotes de serviços educativos; v) o reforço da capacidade do MEN no que respeita ao planeamento e gestão do fornecimento de serviços educativos.

A atravessar, de uma forma ou de outra, estes objectivos, estão em desenvolvimento na Guiné-Bissau três programas financiados com fundos do Banco Mundial, sendo dois redefinidos em Fevereiro de 2002, por uma missão dessa instituição, a saber: o Programa de Formação de Professores em Exercício, através de Comissões de Estudos, o Programa de Unificação do Ensino Básico (EBU), e o terceiro recentemente lançado, o Programa de Parceria com as ONG locais.

Estes programas, embora enfrentando algumas dificuldades conjunturais, ocupam hoje um lugar central no contexto das actividades do Ministério da Educação por abrangerem áreas decisivas para a melhoria da qualidade do ensino actual e lançarem bases para as futuras reformas educativas no país. No final deste capítulo far-se-á, ainda uma breve referência ao Plano Nacional de Educação para Todos.

3.1.1. Programas de formação em exercício: da estratégia global à formação condensada

O programa, financiado pelo Banco Mundial, concebido inicialmente na base de uma estratégia global de formação em exercício, veio a ser reduzido, a partir de Fevereiro de 2002, a uma formação condensada no âmbito de uma estrutura ainda mal definida – a Comissão de Estudos – implantada em todo o país. A instituição é ainda hoje uma instituição envolta em ambiguidades. No essencial, ela resume-se a uma reunião quinzenal em que são desenvolvidas actividades visando a formação dos docentes do ensino básico em exercício.

Não obstante, antes de entrar na análise do programa propriamente dito, apresentarei nas páginas que se seguem, um quadro sucinto da situação actual dos docentes guineenses em exercício para assim dispor de elementos para uma análise mais objectiva do que foi proposto e executado no programa.

Panorama geral da situação actual dos docentes em exercício

No contexto actual da educação guineense, a formação de docentes, apesar de já ter consumido verbas importantes, continua a ser uma necessidade indiscutível e inadiável, pois, para poderem ocupar o lugar de relevo que lhes é reservado no sistema educativo, ter o desempenho e os resultados que deles se esperam no processo de ensino-aprendizagem e na gestão curricular, é imperativo que tenham uma formação adequada, sólida e actualizada.

Embora possa existir uma certa autonomia na organização e execução das acções de formação de docentes, como têm sido até aqui as tendências registadas no contexto guineense, essas acções não podem, todavia, ser tratadas de forma completamente isolada de outras componentes do sistema educativo. A formação de docentes não pode ser uma acção desligada da organização e do modo como funcionam as escolas, como instituições onde acontece a educação, o desenvolvimento curricular e a política educativa. A formação de docentes não pode também ser alheia aos objectivos educacionais nacionais, nem ao próprio sistema educativo (Campos, 1989).

Na Guiné-Bissau, onde o sistema educativo, ainda muito deficiente, não é capaz de acompanhar as mudanças que têm ocorrido nos sectores social, económico e cultural e de produzir mudanças internas significativas no contexto educativo (em que as escolas são, na maioria dos casos, destituídas dos mais elementares meios de ensino-aprendizagem) a formação de docentes apresenta-se como uma tarefa complexa exigindo uma planificação minuciosa e rigorosa, tanto mais que as tentativas de formação levadas a efeito no passado não surtiram os efeitos esperados.

Vários aspectos fundamentais não são ainda tomados em consideração na organização das acções de formação, quer ao nível das escolas normais, quer das acções de formação contínua, estas últimas muito irregulares. Como a grande maioria das crianças vive nas zonas rurais, a formação, por exemplo, de professores, sobretudo para o ensino básico, para lidar com crianças provenientes dos mais variados meios socioculturais e económicos, devia ser orientada, do ponto de vista pedagógico e didáctico, no sentido não só de permitir que os professores tenham um conhecimento mais profundo das características desses alunos, como também de poderem obter deles melhores rendimentos, respeitando o ritmo de aprendizagem e as características singulares de cada criança.

Todavia, a falta de uma política coerente de formação de professores tem feito com que as inúmeras acções de formação de docentes organizadas no país tendam a ser cada vez mais uniformes e uniformizadoras, contrastando com as mais variadas situações e contextos em que vivem e se desenvolvem as crianças e em que trabalham os próprios docentes. Estas acções de formação nem sempre tiveram em conta as necessidades específicas de cada docente, nem as suas experiências variáveis, por vezes muito ricas. Existem docentes com dezenas de anos de serviço e docentes com experiência muito limitada e em todas estas situações trabalham em condições sócio-profissionais desfavoráveis e díspares.

Por outro lado, ao longo de todos estes anos, as ofertas de formação têm sido mais centradas no ensino, incidindo sobre os saberes disciplinares e raras vezes têm tido em conta a aprendizagem, ou mais concretamente, as estratégias diversificadas de aprendizagem dos alunos que, como é sabido, estão muito ligadas às características básicas dos seus sistemas de socialização e à sua inserção social.

Na formação de docentes em exercício, por mais que se queira simplificar os processos, existem requisitos que não podem ser minimizados ou desprezados sob pena de não se conseguirem os resultados que levaram à sua organização, à modificação do *status quo* e muito menos à rentabilização dos investimentos geralmente elevados. Em relação a isso, continuam a repetir-se as mesmas falhas na concretização das acções de formação, sendo as mais frequentes:

- a. A inexistência de uma equipa de formadores competente, experiente e disponível;
- b. A não tomada em consideração da situação dos docentes, dos seus níveis actuais de formação, das suas experiências de docência, das suas necessidades efectivas de formação, dos seus anseios;
- c. A subestimação da pluralidade e diversidade dos ambientes socioprofissionais dos docentes e da sua imprevisibilidade²⁶⁰;
- d. O não estabelecimento atempado de planos e programas com conteúdos pertinentes e essenciais;

²⁶⁰ Isabel Alarcão (1991) introduziu em Portugal o conceito da *ecologia circunstancial* e da sua força na formatação dos programas de formação e na configuração dinâmica dos perfis que a competência para o desempenho profissional exige (Conf. Idália Sá Chaves, 2000:45).

- e. A subvalorização do tempo necessário a uma formação;
- f. A falta de suportes materiais e didáticos adequados;
- g. A falta de critérios de avaliação;
- h. A subestimação dos meios financeiros;
- i. A inexistência de mecanismos de monitorização das formações;
- j. A nula relevância dessas formações na melhoria do nível de remunerações e das condições profissionais dos docentes;
- k. A não certificação e creditação das formações;
- l. A inexistência de mecanismos locais de apoio e de acompanhamento;
- m. O fraco envolvimento e baixa auto-implicação dos formandos;
- n. A descontinuidade e a falta de perspectivas das formações.

Estas falhas explicam a razão porque as inúmeras acções de formação organizadas e executadas ao longo de anos, envolvendo avultados recursos, não produziram os efeitos visíveis esperados no processo de qualificação dos docentes,²⁶¹ porque a percentagem de docentes considerados formados é ainda inferior a 50% e porque, até o momento, o Ministério da Educação não conseguiu definir uma estratégia e um modelo institucional para a formação em exercício de docentes e institucionalizada essa formação, indispensável

²⁶¹ Apenas um exemplo: o programa quinquenal de assistência da ASDI ao sector da educação, para o período 1992-1996, havia concentrado cerca de 9-10 milhões de USD na formação inicial de professores, fornecimento de livros, equipamento e materiais escolares, formação de pesquisadores e desenvolvimento curricular. No mesmo ano de 1993, o Banco Mundial tinha previsto um montante de 60.000 USD para formação em exercício de professores e inspectores. Porém, a avaliação das metas em matéria de formação de docentes em exercício que tinham sido fixadas para o período 1990-1992 havia revelado um fraco resultado. Efectivamente, a meta fixada de formação de 3000 professores do ensino básico havia sido cumprida apenas em 3.3 %, uma vez que só tinham sido formados 100 docentes em três anos. Estes resultados obrigaram à redução da meta de 3000 para 1200, em Maio de 1992. A estratégia adoptada foi a distribuição dos docentes em três grupos, segundo seus níveis de formação académica e formá-los em três anos. A formação consistia em dois meses intensivos de formação académica e seis meses de formação à distância com apoio dos inspectores escolares. Em 1993 viu-se que os resultados alcançados eram, mesmo assim, fracos. Apenas 671 professores do ensino básico (55.9%) tinham beneficiado de formação intensiva (101 em 1991 e 570 em 1992). As razões prendiam-se com a existência de um número reduzido de formadores e de inspectores para apoio técnico no terreno e com a necessidade de importantes meios para a formação dos docentes em exercício (Ministério da Educação Nacional, Memorando de 25 a 31 de Janeiro de 1993). Nestas acções foram sempre constantes os problemas ligados à organização e à programação.

para o contexto guineense. O próprio conceito de “docente formado” carece de uma definição e regulamentação, bem como o conceito de professor guineense e a sua profissionalidade – que se presume deva ter na sua matriz dimensões gerais, comuns a outros docentes de outros contextos, mas também específicas face ao contexto e o nível de desenvolvimento da educação onde deve desempenhar as suas próprias funções, para além das pessoais enquanto cidadão de país em desenvolvimento e do mundo em globalização.

O perfil do docente guineense

Esta questão, se bem que central, não tem ocupado espaço nas reflexões nacionais sobre a política educativa. É condição prévia definir o perfil do docente guineense, o nível de preparação científica, pedagógica, pessoal e social que deve possuir para poder exercer a docência, no contexto da Guiné-Bissau, contribuir para a realização dos objectivos educacionais em termos da melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens, nas condições actuais e futuras do país e dar o seu contributo na adequação do sistema educativo de modo a responder melhor às necessidades sociais e económicas do país.

O docente guineense tem missões específicas a cumprir, na escola e nas comunidades, e tem, necessariamente, que desenvolver o seu trabalho num contexto específico de realidades sociais, políticas, culturais e económicas únicas, no quadro de um sistema educativo específico, tendo também direitos e deveres como profissional, como cidadão comum e como membro de uma determinada comunidade onde se insere.

Para responder de forma consciente e profissional a todos estes requisitos, o docente terá necessariamente que ser devidamente formado segundo um perfil definido e submetido a um processo de actualização constante, em acções de formação contínuas, numa perspectiva de educação permanente. O docente terá, portanto, que formar-se, dotar-se de competências que deverá combinar com os conhecimentos referenciais adquiridos e com a sua própria experiência do meio para poder responder aos desafios educativos que o meio lhe coloca (Sá-Chaves, 2000: 45). A qualidade da educação formal, resultando muito do nível de actividades na sala de aula face à diversidade dos alunos e contextos, requer a utilização de práticas pedagógicas com níveis elevados de diferenciação as quais exigem do docente as competências necessárias e profissionalismo (Fullan, 1991). Segundo Schon (1983), um profissional será aquele que está em condições de escolher a melhor forma de

resolver os problemas e de progredir no exercício da sua função, capaz de reflectir em acção.

É certo que a formação inicial pode prestar-se melhor à formação (passe a redundância) desse profissional se a sua estruturação obedecer a determinados princípios científicos e pedagógicos. Mas, mesmo essa formação inicial pode torna-se uma formação abstracta se não tiver como base um perfil, um modelo organizacional escolar adequado construído segundo a especificidade dos contextos educativos. Estes requisitos estão ainda ausentes nas instituições guineenses de formação de professores.

Contudo, a necessidade urgente de docentes em qualidade e quantidade para fazer face à procura crescente da educação, a existência de uma percentagem ainda elevada de docentes sem uma formação mínima para o exercício da função, a duração dos ciclos de formação regular e a incapacidade de resposta das instituições que promovem essa formação, impõem outras estratégias e paradigmas que articulem a formação inicial com a formação em exercício e a *praxis* para uma resposta mais rápida e adequada à situação, pelo menos, numa fase de transição para a normalidade das instituições de formação.

Não existe uma forma única de organizar, executar e avaliar uma acção de formação como por vezes querem fazer crer alguns curiosos. As formas e os modelos são variados, combináveis e complementares. No entanto, o imprescindível é que a acção seja orientada, ajustada às necessidades do docente (muito variável no contexto guineense devido à heterogeneidade do corpo docente, como se verá), à especificidade de cada situação, aos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis e que seja um processo aberto, flexível de modo a permitir um profundo envolvimento pessoal do docente. No fundo, trata-se da sua formação.

Docentes em exercício

Uma avaliação dos docentes actualmente em exercício, nas diferentes regiões do país, tanto ao nível do ensino básico como secundário, permite constatar que os docentes apresentam no conjunto profundas disparidades em termos de formação de base e de formação pedagógica constituindo, por isso, um grupo bastante heterogéneo, confrontados

com tarefas e responsabilidades que ultrapassam de longe as suas competências actuais²⁶². Assim, do ponto de vista de formação e experiência, o corpo docente guineense poderia ser distribuído pelos seguintes grupos:

1) Docentes com formação recente e/ou concluída há mais de 5 anos (alguns dos quais admitidos nas Escolas Normais de Formação de Professores – a Escola de Formação de Professores para o Ensino Básico “17 de Fevereiro”, de Bissau, a Escola de Formação de Professores para o Ensino Básico “Amílcar Cabral”, de Bolama, e a Escola Normal Superior “Tchico Té”, para a formação de Professores do Ensino Secundário – e na Escola Nacional de Educação Física e Desportos) com apenas a 6ª e a 9ª classes. De acordo com o Quadro nº 34, este grupo representava no ano lectivo 1999/2000 cerca de 29,7%, num universo de 5.443 docentes em exercício. Os docentes deste grupo carecem de actualização e de aprofundamento das práticas de docência assistida.

Quadro nº 34 – Docentes no sistema por tipos de formação – 1999/2000

Cursos	SAB	Bafatá	Biombo	Bol/Bij	Cacheu	Gabú	Oio	Quin	Tomb.	Total
Curso Sup	73	-	1	-	5		3	-	4	86
Chico Té	458	9	19	10	27	13	20	10	10	576
Magist.Primário	38	1	2	1	4	1	3		1	51
ENAC	61	18	15	51	15	17	18	36	17	248
E.17 Fev	299	15	62	7	85	26	45	24	18	581
ENEFD	60	3	4	4	7	1	1			80
Totais	989	46	103	73	143	58	90	70	50	1622

Fonte: Organizado a partir de dados fornecidos pelo GEP

2) Docentes com licenciatura, ou equivalente, em vários outros domínios, sem formação pedagógica e sem prática de docência. São na sua maioria professores contratados para leccionar no ensino básico.

3) Docentes formados em esquemas tipo Máximo Gorki, Curso Dirigido, CEEF/CEEF, muitos admitidos apenas com a 4ª ou 6ª classe; ao abrigo de projectos do tipo Consolidação dos Sistemas Educativos, Banco Mundial e SINAPSE. No ano lectivo

²⁶² Embora os docentes, e até mesmo alguns técnicos da educação, reconheçam essa debilidade, geralmente expressa em forma de necessidade de superação, a expressão *falta de competência* é muitas vezes traduzida ainda como uma ofensa, como falta de inteligência. Ao longo deste trabalho utilizarei este termo para designar a falta de formação, de conhecimentos específicos, de preparação para o desempenho de uma determinada função ou tarefa.

1999/2000 representavam cerca de 10% do total dos professores. Estes cursos carecem obviamente de actualização dado o contexto em que tinham sido realizados (Quadro nº 35).

Quadro nº 35 – Docentes formados por outros esquemas de formação 1999/2000

Cursos	SAB	Bafatá	Biombo	Bol/Bij	Cacheu	Gabú	Oio	Quin	Tomb.	Total
Máximi Gorki	13	15	7	3	116	14	16	25	29	238
Curso Dirigido	147	56	41	5	19	13	9	3	6	299
SINAPSE						2				2
Consolidação ²⁶³	2			2		1				5
Banco Mundial ²⁶⁴				2		1				3
CEFP/CEE ²⁶⁵	3	1				1			3	8
Gest.Escolar	1					1				2
Línguas ²⁶⁶		1		1		1			1	4
Sociologia								1		1
E.N. Saúde	3						3			6
Totais	169	73	48	13	135	34	28	29	39	568

Fonte: Organizado a partir de dados fornecidos pelo GEP

4) Docentes com habilitações compreendidas entre a 6ª e a 8ª classes, sem habilitações exigidas para o ingresso nas escolas normais de formação, sem formação pedagógica, sem qualificação inicial;

5) Docentes com habilitações compreendidas entre a 9ª e a 11ª classe, com perfil para ingressar nas escolas normais de formação, mas sem formação pedagógica nas disciplinas que leccionam.

²⁶³ Consolidação – Formação de Formadores (diplomados nas Escolas Normais) para o EBE (1ª a 4ª) feita no quadro do projecto de Consolidação dos Sistemas Educativos nos PLALOPs. Consistia, num primeiro momento, numa formação académica e pedagógica desenvolvida em Portugal nas ESES (Setúbal e Viana do Castelo) e nas Universidades de Aveiro e do Minho. O segundo momento era a formação local (no país) durante 4 semanas. Os formandos deviam integrar uma equipa para a experimentação dos módulos elaborados pelos Cinco (Cinco Países de Língua Oficial Portuguesa) para os Cinco. A formação teve início em 1995 e terminou em 1997. Foi formado um total de 34 formadores para a Guiné-Bissau.

²⁶⁴ Banco Mundial – Formação de Formadores (1º Grupo de Formadores) feita localmente durante dez meses, de Maio de 1994 a Abril de 1995. Foram formados 29 docentes. O Curso era enquadrado pela Escola Superior de Educação de Setúbal com a coordenação pedagógica da F. C. Gulbekian e INDE. Os quadros destinavam-se a assegurar a formação em exercício. O Modelo de formação era o SINAPSE.

²⁶⁵ CEFP/ CEEF. CEFP (Centro Experimental de Formação de Professores em Língua Nacional – crioulo, que funcionou até 1987, em Cufar e Bará. CEEF (Centros Experimentais de Educação e Formação em Língua nacional – Crioulo) nas duas primeiras classes, com transição para português a partir da 3ª classe. A experiência, iniciada em 1988, terminou em 1995, com um seminário de avaliação.

²⁶⁶ Línguas – Cursos de línguas ministrados na Escola Normal Superior Tchico Té ou cursos de verão organizados em Portugal.

Estes dois últimos grupos representavam no ano lectivo 1999/2000, cerca de 59,4 %.

Porém, os dados mais alarmantes eram os que revelavam, no mesmo ano, a percentagem de docentes sem formação que exerciam essa função no sistema, ao nível das regiões do país.

A leitura do Quadro nº 36 permite concluir que, no ano lectivo 1999-2000, em todas as regiões do país, a percentagem de docentes com formação era inferior a dos docentes sem formação. As diferenças entre formados e não formados variavam entre a percentagem de 49.3%, no Sector Autónomo de Bissau, e 21.9% na Região de Gabú. Situações extremas registavam-se nas regiões de Gabú e Oio em que mais de 70% dos docentes não possuíam a formação exigida para a docência. A maioria dos diplomados concentrava-se em Bissau. A distribuição dos docentes qualificados, pelas regiões, mantinha-se assimétrica.

Segundo o mesmo relatório, cerca de 60.1% dos professores do EB situavam-se, em termos etários, na faixa dos 26-45 anos de idade. Os docentes não formados representavam 62.54% dessa faixa etária.

Quadro nº 36 – Docentes sem formação pedagógica e sua distribuição pelas regiões – 1999-2000

	SAB	Bafatá	Biomb	Bol/Bij	Cacheu	Gabú	Oio	Quin	Tomb.	Total
Total docentes	2 359	329	401	236	768	434	469	188	259	5 443
Docentes s/formação	1 196	210	245	150	488	339	350	87	170	3 235
%Docentes s/formação	50.7	63.8	61.1	63.6	63.5	78.1	74.6	46.3	65.6	63.1
% Docentes c/ formação	49.3	36.2	38.9	36.4	36.5	21.9	25.4	53.7	34.4	36.9

Fonte: Relatório de Actividades da Assistência Técnica em Recursos Humanos (2002)

Gráfico nº 7 – Docente formados e não formados por Regiões

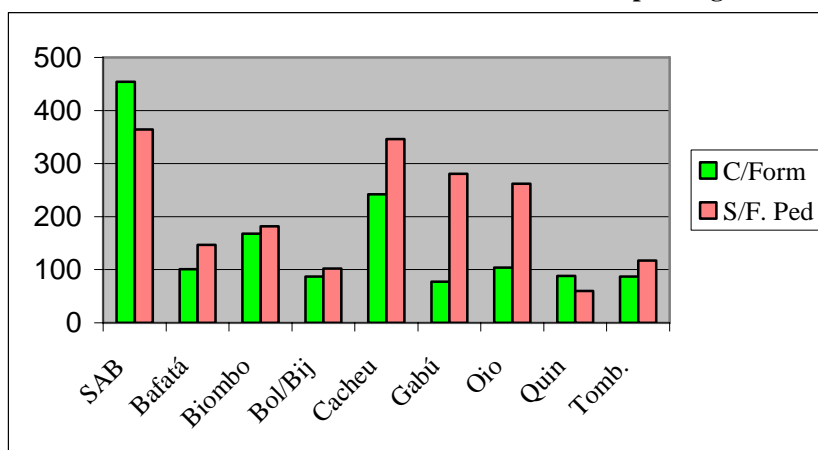
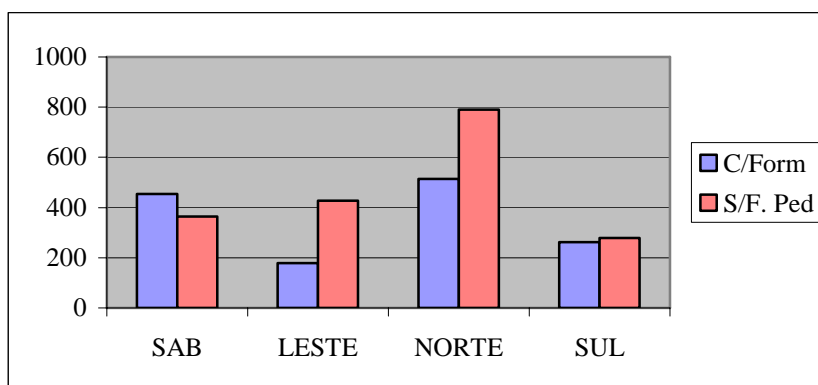


Gráfico nº 8 – Docentes formados e não formados por Províncias



Segundo o Quadro nº 37, ao nível do ensino básico, havia em todas as regiões uma elevada percentagem de docentes sem formação, atingindo na maioria, níveis superiores a 50% com excepção apenas do SAB e da região de Quinara.

Quadro nº 37 – Docentes do EB com e sem qualificação

	SAB	Bafatá	Biombo	Bol/Bij	Cacheu	Gabú	Oio	Quin	Tomb.	Total
Total Prof.	818	248	350	189	588	358	366	148	204	3 269
C/Form	454	101	168	87	242	77	104	88	87	1 408
S/F. Ped	364	147	182	102	346	281	262	60	117	1 861
% S/F	44.5	59.3	52	53.96	58.8	78.5	71.6	40.5	57.4	57.4

Fonte: Relatório de Actividades da Assistência Técnica em Recursos Humanos (2002)

De uma forma geral, se alguns docentes possuem bases para seguir com aproveitamento uma formação em exercício, muitos não dispõem dela, carecendo portanto de um complemento de formação. Mas, mesmo os considerados qualificados para a função carecem de actualização. Assim, todos os docentes em exercício precisam de um ou outro tipo de formação.

Breve olhar sobre os esquemas actuais de formação de professores

As modalidades de formação praticadas hoje no país resumem-se praticamente às seguintes:

- A *formação inicial* de professores dos ensinos básico e secundário encontra-se mais ou menos organizada, mas não devidamente estruturada e regulamentada, funcionando de forma deficiente, com base em programas e práticas inadequados.

Como já tinha sido referido, os poucos formandos que saem anualmente dessas escolas apresentam uma formação deficitária que não favorece o seu desempenho face aos grandes desafios que apresenta a educação guineense. A formação inicial para professores do ensino básico é dispensada na Escola de Formação de Professores “17 de Fevereiro”, em Bissau, e na Escola de Formação de Professores “Amilcar Cabral”, em Bolama. Os professores para o ensino secundário são formados na única escola existente em Bissau, a Escola Normal Superior “Tchico Té”. São estas as instituições oficiais que conferem a *qualificação profissional* para a docência nos níveis básico e secundário, certificada pelo Ministério da Educação. Por essa razão, a matriz desta formação devia ser sempre a referência na organização de outros esquemas de formação de docentes.

- b. A *formação contínua*, destinada a garantir a actualização e aperfeiçoamento dos docentes (raras vezes a sua reconversão), não é institucionalizada, nem regulamentada. É feita de forma esporádica e não sistematizada. Algumas instituições – como a Escola “17 de Fevereiro” – promovem formações sempre que têm algum financiamento. A formação contínua, embora se refira *a priori* à formação em serviço para quem tenha a formação inicial ou alguma base, por questões práticas, económicas e financeiras pode destinar-se também a docentes não profissionalizados. Contudo, o segredo reside na sua organização e acompanhamento, domínio em que se têm registado contínuos insucessos. Hoje o modelo de formação em exercício é a *Comissão de Estudo* que ainda apresenta lacunas, como se verá. Iniciativas de formação em exercício, de carácter irregular, são também protagonizadas por alguns organismos internacionais, ONGs nacionais e estrangeiras e algumas instituições locais, em intervenções não coordenadas, facto que torna a situação cada vez mais complexa.

Não existe nenhuma *formação especializada* para a qualificação de docentes para outras funções ou actividades especializadas, designadamente nos domínios de Educação Especial, Administração Escolar, Inspeção Escolar, Administração da Educação, Gestão e Animação de Bibliotecas e outras formações indispensáveis ao funcionamento do sistema

educativo. Não são actualmente numerosos os recursos humanos implicados no sistema que possuam uma formação especializada.

Apresentada a situação dos docentes guineenses, passarei agora a descrever o Programa de Formação em Exercício anunciado anteriormente.

Estratégia global de formação em exercício

No quadro do Projecto de Apoio à Educação Básica “Firkidja”, tinha sido adoptada a estratégia global de formação em exercício que devia assentar nas modalidades de formação existentes e em novas metodologias de trabalho de grupo. A opção foi justificada pela ineficácia e inadequação da formação inicial e também pela falta de apoio e de supervisão dos docentes (Componente 2-2 Formação em Exercício, pág. 1).

A concepção do programa de formação de professores em serviço devia comportar as seguintes fases:

- a. Avaliação dos actuais sistemas e actividades de formação e a identificação das necessidades de formação dos professores principalmente ao nível do ensino básico, através de um diagnóstico;
- b. Identificação de instituições ou projectos que promovem formações;
- c. Elaboração de estratégias e orientações para a implementação do programa;
- d. Adopção de um esquema para cada uma das três fases precedentes com as seguintes etapas: i) concepção; ii) implementação; iii) avaliação.

De acordo com o previsto, a responsabilidade do processo devia caber à Divisão de Acções de Formação (DAC), do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE) (MIP, 1997).

O programa de formação em exercício devia assentar em três elementos básicos: i) A Comissão de Estudo (COME); ii) As Equipas Técnicas Regionais (ETRs) e iii) As Unidades de Apoio Pedagógico (UAPs).

As COMEs, esquemas locais de formação em exercício de docentes que tinham sido desactivadas devido a dificuldades de ordem logística, financeira e material, deviam

ser reactivadas, reorganizadas e reforçadas segundo a nova estratégia de formação. Essa reactivação devia iniciar-se nas regiões com percentagens mais elevadas de professores não qualificados (Gabú, Bolama e Oio) e com as mais baixas taxas de escolarização (Bafatá e Oio).

As COME foram, para esse efeito, definidas fundamentalmente como reuniões técnicas quinzenais, orientadas por dinamizadores – Formadores, Orientadores de Práticas Pedagógicas (OPPs) e Coordenadores de Círculos – destinadas ao apoio técnico-pedagógico aos professores organizados em torno de cerca de 20 círculos. Estas reuniões, com sessões de duração de seis horas, deviam incidir basicamente sobre a gestão pedagógico-didáctica dos programas, designadamente sobre a planificação das aulas, a utilização de manuais escolares e guias de professores e estratégias metodológicas para aplicação no processo ensino-aprendizagem.

Na reactivação das COME deviam intervir: o Centro Nacional de Formação Administrativa (CENFA), como responsável pelos aspectos administrativos e financeiros da formação; a Direcção Geral de Ensino Básico (DGEB) que, em colaboração com o CENFA, devia apoiar a organização, o equipamento e o funcionamento das COMEs e garantir a sua supervisão e avaliação técnica e pedagógica; o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDE), como responsável pela concepção e elaboração dos programas de formação e de outros suportes pedagógicos. À Divisão de Acções de Formação do Pessoal da Educação (DAC) caberia a capacitação dos dinamizadores e a supervisão da formação e ainda, no quadro do INDE, deviam colaborar na acção a Divisão de Programas de Formação (DEPRO) e a Divisão de Política de Formação (DPOL). As Direcções Regionais de Educação teriam a responsabilidade de disponibilizar espaços apropriados para o funcionamento das COMEs, de participar na selecção dos Presidentes das Comissões de Estudos e Chefes de classe (mais tarde designados Orientadores de Práticas Pedagógicas - OPPs) e na supervisão regular das actividades das COMEs, fornecendo relatórios trimestrais ao INDE e ao DGEB sobre o seu funcionamento. Esses relatórios deviam sintetizar os conteúdos dos relatórios mensais a produzir pelos dinamizadores das COME. À Editora Escola caberia a responsabilidade de apresentar aos dinamizadores das COMEs e aos professores os conteúdos dos manuais dos alunos e as

metodologias sugeridas nos guias dos professores, em seminários quinzenais a organizar para o efeito. E finalmente à UCP, como entidade coordenadora do projecto, a supervisão das COMEs em colaboração com outras instituições e a disponibilização dos recursos necessários ao seu normal funcionamento.

Tratava-se de uma organização complexa e muito burocratizada, de difícil concretização, uma vez que nem as estruturas centrais da Administração da Educação, nem as regionais tinham condições humanas e materiais para cumprir essas tarefas.

As metas estabelecidas apontavam para uma participação gradual de professores, sendo 20% no primeiro ano do projecto, 50% no segundo e 75% no terceiro e uma participação de todos os professores no quarto ano. Em termos de formação dos dinamizadores das Comissões de Estudos, em seminários de capacitação sobre técnicas de planificação e gestão curricular e de condução de reuniões, a meta a atingir era de duzentos dinamizadores até ao final do programa.

A execução da acção pressupunha como condição prévia a concepção e elaboração de um programa e suportes pedagógicos para capacitação dos dinamizadores, através de uma equipa técnica que seria constituída por técnicos de reconhecida competência no domínio e por elementos das Equipas Técnicas Regionais (ETRs), bem como a organização e distribuição dos círculos (unidades de formação). Para além de uma avaliação interna do funcionamento das COMEs, haveria uma avaliação externa a ser feita por uma entidade não envolvida no processo.

Equipas Técnicas Regionais

As COME seriam reforçadas por Equipas Técnicas Regionais (ETR) que seriam instituídas em cada região. As ETR funcionariam como elementos descentralizados de apoio técnico aos professores e, pontualmente, aos dinamizadores das COME, no âmbito da formação em exercício (MIP, Sub-componente 2.2:5). Na sua constituição, as ETR contariam, na sua generalidade, com 60 inspectores e 45 formadores. Esses elementos seriam formados através de um programa a elaborar por um grupo de consultores nacionais.

Cada ETR devia integrar três inspectores, um formador de formadores e dois Orientadores de Práticas Pedagógicas (OPPs), seleccionados nos diferentes sectores que compõem as regiões do país. A concretização desta tarefa caberia ao Inspector-coordenador de cada região ao qual competiria ainda a coordenação das actividades das ETRs.

Um despacho do Ministério da Educação devia sancionar a constituição das ETR cujas funções seriam basicamente as seguintes:

- a. Apoiar os professores na escola e identificar os seus problemas;
- b. Animar as COME no sentido da procura conjunta de estratégias para a solução desses problemas;
- c. Apoiar pontualmente os Presidentes das ETRs e os Orientadores das Práticas Pedagógicas;
- d. Conduzir o processo de integração escola/comunidade;
- e. Realizar trabalhos com grupos de iniciativas inovadoras;
- f. Animar o processo de melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Funcionamento das ETRs

Identificados os problemas com que os docentes se confrontassem nas salas de aula, caberia aos os membros das ETR elaborar um plano de actividades, com objectivos e metas bem definidos, bem como uma lista de necessidades materiais e logísticas com vista à superação dos docentes em causa. A formação envolveria o Inspector-coordenador da Região.

Para poderem exercer essas funções, os membros das ETR seriam submetidos a uma formação (capacitação) com base num programa e respectivos suportes pedagógicos elaborados para o efeito e integrados na estratégia de formação em exercício. Esta tarefa devia ser confiada a uma equipa de consultores nacionais de reconhecida competência em matéria de técnicas e métodos de ensino e de planificação e avaliação das actividades dos docentes. Mas, na realidade, técnicos com este perfil eram praticamente inexistentes.

As formações dos membros das ETRs ocorreriam em ateliers quinzenais, em alternância com as sessões das COMES, e em seminários anuais que seriam organizados

durante a implementação do programa. Previam-se que as temáticas desses seminários tivessem a seguinte sequência e conteúdos: i) métodos e técnicas do ensino; ii) relação escola comunidade; iii) trabalho com projectos de inovação. A elaboração dos programas e os suportes para essas acções de formação seriam da responsabilidade de um consultor internacional, em colaboração com o INDE, a DGEBA e a Inspeção Geral de Ensino (IGE). Contava-se formar um total de 100 elementos.

O acompanhamento e supervisão das actividades das ETR, por parte do INDE, consistiriam na elaboração de orientações metodológicas, produção de relatórios de visitas e organização de seminários anuais para avaliação do seu desempenho.

A organização das ETR, a formação dos seus elementos, o seu funcionamento e o seguimento das suas acções devia envolver as mesmas instituições já referidas no caso das COMES, ou sejam as Direcções Regionais de Educação, o INDE, a DGEB, a IGE e o CENFA.

As Unidades de Apoio aos Professores (UAP)

As UAPs constituiriam o terceiro elemento básico da formação em exercício. Deviam ser criadas nas nove regiões do País e funcionariam como centros de recursos, de intercâmbio cultural e de experiências, como locais de encontro de professores, directores, inspectores e formadores na sua auto-formação e como base de apoio às acções visando o melhoramento da qualidade do processo ensino-aprendizagem. Seriam fontes de recursos para auto-formação das ETRs, como locais de trabalho e de aperfeiçoamento dos professores e enquanto centros de apoio para todas as acções de formação em serviço, visaraim a melhoria da qualidade do ensino (Sub-Componente Formação em Serviço: 8 a 10).

Para poderem estar à altura das suas funções, as UAPs seriam devidamente equipadas e dotadas de meios indispensáveis ao seu funcionamento²⁶⁷.

²⁶⁷ A dotação de cada UAP devia compreender: uma colecção de textos pedagógicos básicos (fundamentos da pedagogia, psicologia de aprendizagem, planeamento das actividades na sala de aula, metodologias de ensino e avaliação da aprendizagem); enciclopédias, dicionários, prontuários ortográficos; materiais didácticos e artigos escolares para facilitar os professores, as COMEs e as ETRs na preparação de suportes didácticos; material de consumo corrente; material e equipamento informático, audiovisual e de reprografia

Interviriam na organização e no funcionamento das UAP as mesmas instituições já referidas.

O paradigma que se desenhava era constituído por uma complexidade de elementos e por uma combinação de paradigmas: era atravessado por uma exagerada utopia que em nada reflectia a debilidade do contexto educativo de então; assentava numa *atitude passiva* do formando (objecto de formação) e toda a iniciativa de organização, direcção e execução do processo caberia à instância formadora, em colaboração com os seus serviços centrais e regionais; era um modelo *integrado e objectivo* com uma excessiva preocupação de definição e articulação orgânica de todas as componentes e instituições intervenientes; de estruturação de programas, definição de conteúdos (sua sequencialidade) e métodos. O modelo era também orientado para uma formação no contexto (Patrício, 2002: 53-63²⁶⁸).

Embora de elevada complexidade e de difícil operacionalização – devido ao envolvimento de muitas estruturas centrais e regionais e à sua exagerada ambição tanto em termos de metas como de variedade de acções paralelas previstas – o modelo preconizado apresentava contudo alguns elementos positivos em termos de organização e modos de funcionamento e procurava estabelecer as condições objectivas em que devia funcionar a formação em exercício e definir tarefas concretas para cada interveniente. Os programas que seriam elaborados para as diferentes formações deviam partir do diagnóstico das necessidades dos formandos. Um outro aspecto importante desse modelo era a preocupação em formar todos os intervenientes no processo, embora fossem previsíveis dificuldades para encontrar candidatos ao nível das regiões com bases para receberem essas formações. Havia também a preocupação de criar e dotar um espaço, um centro de recursos (UAPs) e definir as regiões prioritárias.

Tudo parecia apontar para uma verdadeira campanha nacional de formação em exercício, mas os acontecimentos de 7 de Junho de 1998 iriam impedir a sua concretização.

(computador, televisor, leitor de vídeo cassetes, rádiogravador, fotocopiadora, retroprojector) e um gerador de energia.

²⁶⁸ Conf. Oliveira Medeiros (2002) *Utopia e Pragmatismo em Educação: Desafios e Perspectivas*.

A mudança da estratégia ou a estratégia da mudança

A situação de pós-guerra, a implementação de medidas relacionadas com a abolição do pagamento das taxas de matrícula ao nível do ensino básico – isto é, a implementação da gratuidade do ensino básico que provocou um incremento considerável das taxas de matrícula na ordem dos 20%, gerando novos problemas, designadamente, em termos de recrutamento de mais professores e de alargamento da rede escolar – impuseram a reorientação de certos projectos inicialmente previstos do âmbito de apoio à educação de base, incluindo o da formação de professores.

Assim, após a missão do Banco Mundial ao país, em Fevereiro de 2002, ficou estabelecido que a UCP apoiaria a realização de duas estratégias prioritárias: a estratégia de formação de professores em serviço e a da experimentação de um ensino básico unificado. A estratégia de formação em serviço de docentes, agora redefinida, passou, após a missão do Banco Mundial, de 13 a 18 de Maio de 2002, a resumir-se na capacitação de professores em matéria de planificação e programação de aulas tendo como base os programas do EB em vigor e os manuais do aluno; na construção de conhecimentos sobre a nova pedagogia baseada na escola activa; na metodologia do ensino multiclasse e na abordagem multidisciplinar; na avaliação da aprendizagem; na elaboração dos conteúdos do programa de formação de professores por uma equipa constituída pelo INDE na qual deviam participar, pelo menos, três organizações com experiência no domínio de formação de professores e em acções de formação em serviço, durante 23 sessões de Comissões de Estudos, a realizar quinzenalmente, sob a orientação dos coordenadores de círculo e orientadores de práticas pedagógicas, por fases. A avaliação dos professores seria feita ao longo do processo e no final os professores receberiam um certificado de competência profissional para o exercício de funções (Contrato de Execução, celebrado entre a UCP e o INDE)

Passou-se, portanto, de uma estratégia global de formação em exercício, com duração de 4 anos, orientada para as necessidades de formação dos professores do ensino básico, baseada no reforço do trabalho nas salas de aula, no apoio sistemático ao professor e à escola, para uma estratégia redutora, uniformizadora, indiferente perante as necessidades específicas dos professores, que os coloca numa situação de receptores passivos de conhecimentos e que se propõe capacitar um número de 3 500 professores

(independentemente dos seus níveis e experiências, em apenas 23 sessões quinzenais de seis horas cada, num total de 138 horas) e atribuir-lhes um *certificado de competência profissional*. Passou-se de formação que se pressupunha organizada no tempo, por etapas, para uma formação desorganizada, frágil do ponto de vista conceptual e da organização dos seus conteúdos.

Durante as seis horas de cada sessão das Comissões de Estudos, os professores deviam ser introduzidos em novos conteúdos (para os quais muitas vezes não possuíam conhecimentos básicos), trocar experiências, apresentar aulas modelo e aprender a aplicar novas técnicas e métodos de aprendizagem e, ainda, planificar novas acções para a quinzena seguinte.

Toda a formação ficou centrada numa única instituição – o INDE – que passou a dirigir a preparação dos conteúdos dos programas de formação de professores, a produzir módulos e suportes para a formação, a gerir pedagógica e financeiramente o programa, a assegurar o acompanhamento dos professores, a gestão das Comissões de Estudos a nível nacional e a avaliar o processo de formação dos professores nas COME.

Em termos de organização, funcionamento e seguimento das acções, as Direcções Regionais passaram a ter um papel marginal, bem como a Editora Escolar que devia deter um papel chave no processo. Aliás, a Editora Escolar enfrenta hoje uma profunda crise, sendo praticamente esvaziada das suas funções inicialmente ligadas à concepção, elaboração e produção de manuais escolares e à familiarização dos docentes com os manuais editados e com outros suportes materiais. Sublinhe-se que a Editora Escolar tinha sido criada com apoio da Suécia (ASDI) e era fortemente apoiada por esta instituição em termos tanto materiais, como financeiros e técnicos, durante vários anos. Esta situação foi profundamente afectada com a retirada do financiamento do Governo Sueco, na década 90.

Organização e funcionamento do programa reformulado

A preparação dos conteúdos do programa de formação dos professores foi naturalmente colocada sob a responsabilidade do INDE. Segundo as novas orientações, durante o ano lectivo 2001/2002 deviam ser dedicadas cinco sessões ao estudo do programa, dos manuais do aluno e à planificação dos conteúdos da aprendizagem. No ano lectivo 2002/2003, seriam introduzidos os conceitos da nova pedagogia utilizando os

materiais produzidos durante as sessões precedentes. As sessões que tinham sido previstas para esse ano lectivo foram concluídas apenas em Março de 2004. Toda a formação foi desenvolvida nas COMEs – que anteriormente tinham sido definidas como espaço complementar, como um dos três elementos básicos do modelo global.

O programa de formação em exercício deixou de estar inserido num quadro conceptual específico e de contar com um documento orientador (²⁶⁹) que definisse, entre outros aspectos: os resultados esperados com as acções de formação; as necessidades, expectativas e motivações dos formandos; as etapas de formação e os seus respectivos objectivos qualitativos; as competências que deviam ser adquiridas ao longo da formação e no final; os métodos/técnicas em função dos objectivos e dos conteúdos; o processo de apoio e acompanhamento dos docentes nas salas de aula; a forma como seriam organizadas e orientadas as práticas pedagógicas; a articulação entre as COME, as UAP e as ETR; os instrumentos de avaliação para o controlo dos objectivos definidos; os critérios de certificação; o tipo de formação para todo o pessoal implicado no processo; o sistema de seguimento posterior dos formados e a avaliação do seu desempenho.

As COMEs surgiram no contexto do programa reformulado com atribuições pouco claras²⁷⁰. Como tal, as actividades que devia desenvolver eram muito vagas. Assim, segundo documentos consultados, consistiriam em

“Estudar os programas escolares em vigor no EB de forma sistemática; analisar os métodos do ensino, seus processos e aplicá-los no trabalho diário; reunir os conhecimentos da nova pedagogia, nomeadamente a metodologia de multiclasse; trocar experiências na aplicação de técnicas e métodos do ensino, tendo em conta as inovações e experiências levadas a cabo pelo Ministério da Educação e outros intervenientes no sector educativo” (desdobrável COME, linhas gerais, produzido pela Equipa Técnica).

²⁶⁹ Um dos desdobráveis anunciou as Linhas Gerais das Comissões de Estudo e não as desenvolveu, tendo-se ficado pelos objectivos e pelos processos administrativos.

²⁷⁰ Segundo o desdobrável, “Linhas Gerais” produzido pela Equipa Técnica Central, as COME eram consideradas uma modalidade de formação em serviço, uma oportunidade para os professores actualizarem os seus conhecimentos e certificarem a sua carreira profissional, após dois anos de formação (desdobrável COME, linhas gerais, produzido pela Equipa Técnica Central, Bissau 2002). Num outro desdobrável, elaborado pela mesma equipa, as COMEs eram definidas como “o lugar de encontros e de intercâmbios de experiências e de planificação”; como uma oportunidade de melhoria de qualificação académica e profissional. Num artigo publicado na revista “O Magistério”, nº 3, de Maio de 2002, as COMEs foram definidas como um novo modelo profissional de formação de professores em serviço e uma concepção do professor como um profissional que se assume como formador do currículo e não apenas executor das orientações emanadas dos órgãos superiores.

Do ponto de vista da organizacional, as COMEs passaram a contar com uma estrutura complexa e muito hierarquizada, composta pelos seguintes elementos:

- a. Ao nível central, foi instituída uma Coordenação Nacional sob a responsabilidade de um Coordenador Nacional ²⁷¹ ;
- b. Ao nível provincial, foi montada uma Supervisão em cada Província, com supervisores não residentes e colocados em Bissau.
- c. Ao nível das 11 regiões educativas, incluindo a SAB, as COMES contaram com uma Equipa Técnica Regional integrada pelo Director Regional da Educação, Inspectores, Coordenadores das UAPs; Orientadores de Práticas Pedagógicas (OPPs) para as fases 1ª, 2ª e 3ª (os OPPs são professores designados pelo director da escola para coordenar a prática pedagógica) e 11 Pontos Focais, escolhidos pelo INDE para garantirem a passagem de fundos destinados ao pagamento de professores e garantir, neste aspecto, a ligação entre as estruturas central e os Coordenadores de Círculos.
- d. Ao nível local, as COMEs foram subdivididas em 79 Círculos, assim distribuídos: Cacheu: 11; Oio: 8; Biombo: 6; Bissau: 12; Gabú: 9; Bafatá: 8; Bolama/Bijagós: 11; Quinara: 6 e Tombali: 8. Cada círculo integra: i) 43 Professores; ii) 1 Coordenador do Círculo; iii) inspectores/formadores em número variável; iv) 3 Orientadores de Práticas Pedagógicas (OPP), sendo um para cada fase (1ª, 2ª e 3ª).

Em termos de funcionamento, as COMEs ficaram limitadas a sessões quinzenais, interrompidas algumas vezes pelas greves decretadas pelo Sindicatos dos Professores (SINAPROF). As sessões eram realizadas aos sábados, das 08H30 às 15H30, com duração de seis horas. Durante as sessões os professores ouviam a apresentação de um tema feita pelo Formador, analisavam o trabalho realizado durante a quinzena precedente, planificavam o trabalho a desenvolver na quinzena seguinte e dedicavam uma parte do tempo a intercâmbio de experiências e à apresentação de uma aula-modelo. Os Formadores, os Orientadores de Prática Pedagógica e os Coordenadores dos Círculos eram os intervenientes que praticamente dominavam toda a sessão e faziam tudo. Os docentes-

²⁷¹ Nomeada pelo Despacho nº 046/GM/MECT/01, de 12 de Setembro de 2001

formandos adoptavam, regra geral, uma atitude passiva²⁷². Aliás, com número exagerado de formandos numa sala, atingindo em alguns casos grandezas superiores a 80 professores²⁷³, distribuídos, por vezes, em grupos de três em cada carteira; com a fraca formação e experiência de ensino de um grande número de formadores e a escassez de meios de ensino (falta de programa, de manuais, de textos e de outros suportes didácticos) não se podia esperar algo melhor. A única motivação nessas formações era um subsídio que cada professor tinha para cada sessão assistida. Um subsídio que, embora modesto, resolvia alguns problemas na ausência de salários mensais.

Entre as sessões não eram dispensados apoios aos professores nas suas actividades de docência como tinha sido inicialmente previsto. Eram inúmeros os obstáculos que impediam que as visitas às escolas se concretizassem. As mais constantes eram a falta de meios de transportes e de meios financeiros para custear as deslocações.

As UAPs, que deviam ser o suporte logístico das acções de formação, não funcionaram durante as sessões das COME nos anos lectivos 2001-2002 e 2002-2003. Os edifícios foram construídos e depois submetidos a um longo compasso de espera, tendo sido apetrechados apenas no decurso do ano lectivo 2003-2004. Em torno desta estrutura, que ficou apta a funcionar depois da concretização da formação, mas que tinha sido projectada para funções específicas no quadro de um modelo de formação em exercício, com outras características, levantam-se hoje questões relacionadas com a redefinição da sua função e com o seu funcionamento futuro. As questões fundamentais estão fortemente relacionadas com a dificuldade em custear o funcionamento das nove UAPs e com a inadequação dos edifícios que só agora vão poder contar com infraestruturas sanitárias e espaços para geradores que fornecerão a energia necessária aos equipamentos audiovisuais que já tinham sido adquiridos.

Os edifícios das UAPs – que deviam contar com espaços e condições onde os professores e outros utentes pudessem passar algum tempo, encontrar os apoios de que necessitassem para a sua formação e para o seu trabalho, na mira da elevação do seu nível

²⁷² Numa sessão a que assisti num dos Círculos das COMES, notei que a técnica utilizada era fundamentalmente a exposição, apresentação dos conteúdos. A preocupação do formador era ditar o que tinha no papel e os formandos passarem para o caderno. O que era considerado prático era a programação de actividades para a quinzena próxima.

²⁷³ Os círculos das COME de Cacheu eram dos mais numerosos: o de 1º de Junho tinha 89 professores, o de Utiacor, 92 e o de Ingoré, 110.

de formação e da melhoria da sua qualidade no ensino-aprendizagem – foram concebidos e executados sem ter em conta muitos aspectos indispensáveis como os referidos. Os espaços construídos foram limitados a duas salas contíguas e dois pequenos gabinetes, pouco acolhedores. Os edifícios não tinham inicialmente instalações sanitárias, água e espaços circundantes, insuficiências que estão a ser ultrapassadas agora.

Se estas insuficiências não forem ultrapassadas, as UAP dificilmente se adequarão às funções de suporte local de acções de formação e de apoio aos docentes em exercício. Poderão, por essa razão, vir a ser mais um conjunto de infraestruturas condenadas à subutilização e à degradação.

Sobre a formação em exercício e sobre a forma como foi organizada e executada restarão sérias dúvidas relacionadas com o impacto que poderiam ter produzido nos próprios docentes em termos da melhoria das suas competências, do perfil do seu desempenho, da satisfação das suas necessidades de formação e no aumento da sua auto-estima. Isto porque as actividades levadas a efeito eram demasiado gerais para poderem garantir a qualificação dos docentes, com as características já referidas, em vinte e três sessões. A formação é muito mais que isso. É um processo que tende a explicitar e valorizar as possibilidades do indivíduo em estreita relação com o meio e visa capacitá-lo para actuar no mesmo meio com eficiência, criatividade e responsabilidade.

Os docentes guineenses precisariam de uma formação mais orientada para as suas necessidades mais prementes que são relacionados na maioria dos casos com a sua baixa formação académica, com ensino do português como língua segunda, com o domínio dos conteúdos dos programas do ensino, com a gestão da aula e do processo de ensino-aprendizagem, e sobretudo das aprendizagens, com a avaliação dos alunos, com o domínio dos métodos pedagógicos e dos instrumentos da didáctica, com o tratamento diferenciado dos alunos, o relacionamento com a comunidade, entre outros.

Os domínios clássicos de formação de docentes (a formação científica na área da disciplina ou disciplinas a leccionar; a formação científica sobre o processo de ensino-aprendizagem ou sobre o processo educativo no contexto escolar; a prática assistida de docência para a concretização da formação teórica e práticas das componentes anteriores e a formação pessoal e social) são tratados de forma muito leviana nos programas e nas

instituições guineenses de formação de docentes, quer ao nível da formação inicial, quer ao nível das irregulares acções de formação contínua.

Todavia, é preciso olhar o desempenho dos docentes a partir de outros ângulos. Lee Shulman (1987) identifica sete dimensões complementares a que os docentes profissionais recorrem para fazer face às situações com que são confrontados:

- a) Conhecimento de conteúdo. Refere-se aos conteúdos da matéria a ensinar.
- b) Conhecimento do currículo. O domínio do programa e materiais que servem de suporte ao docente.
- c) Conhecimento pedagógico geral. Refere-se aos princípios gerais subjacentes à organização e gestão de classe.
- d) Conhecimentos dos fins, objectivos e valores educacionais e dos seus fundamentos filosóficos e históricos.
- e) Conhecimento dos aprendentes e das suas características. Refere-se à tomada em consideração da individualidade de cada aprendente nas suas múltiplas dimensões e do carácter dinâmico desta.
- f) Conhecimento pedagógico de conteúdo. Refere-se ao conhecimento de ciência e da pedagogia de forma a tornar cada conteúdo compreensível pelos aprendentes.
- g) Conhecimento dos contextos. Trata-se do conhecimento da sala de aula, da escola e das particularidades das comunidades e das culturas (Sá-Chaves, 2000:46-47).

A estas dimensões, Freema Elbaz (1988), citado por Sá-Chaves (2000) acrescenta a necessidade de o docente possuir um *conhecimento sobre si próprio* que se refere à capacidade de cada formando identificar, conhecer e controlar as múltiplas variáveis do acto pedagógico, incluindo a dimensão metacognitiva.

Estas dimensões não são estanques e definitivas. Existem certamente outras exigidas pela pluralidade, diversidade, instabilidade, imprevisibilidade, singularidade dos contextos que os docentes têm que enfrentar no exercício das suas funções.

No contexto da Guiné-Bissau, uma dimensão importante é a valorização da função docente que passa inevitavelmente pela realização de um direito inalienável do docente que

é, ao mesmo tempo, um dever sagrado do Estado: pagar um salário digno e regular aos docentes. Sem esta condição básica, qualquer iniciativa no domínio da educação será sempre condenada ao insucesso.

3.1.2. Programa da Unificação do Ensino Básico (EBU)

O segundo programa em execução, de grande importância para as futuras reformas, é o Programa da Unificação do Ensino Básico. Com este programa pretende-se passar de um ensino básico de seis classes (estruturado em dois ciclos: básico elementar de 1^a a 4^a classe e básico complementar de 5^a e 6^a classes) para um ensino básico de seis classes ascendentes organizadas em três fases de duas classes cada: 1^a fase (1^a e 2^a classes) 2^a fase (3^a e 4^a classes) e 3^a fase (5^a e 6^a classes).

Objectivos do Programa

Ao nível de objectivos, os documentos consultados expressam-se de forma variada²⁷⁴. Porém, os mais importantes parecem ser:

- a. Ter um ensino básico unificado de seis classes;
- b. Ter um currículo unificado;
- c. Reduzir o número de escolas incompletas;
- d. Reduzir o insucesso escolar;
- e. Melhorar a qualidade do ensino básico;
- f. Melhorar a eficácia do sistema educativo.

²⁷⁴ O desdobrável produzido sobre o EBU aponta para outros objectivos considerados medidas correctivas adoptadas pelo Ministério da Educação, através do INDE, visando melhorar a qualidade e a eficácia do EB: i) adaptar a estrutura para uniformizar um escolaridade de base de 6 anos, suspendendo os ciclos EBE e EBC, com vista a conferir ao Ensino Básico uma homogeneidade maior; ii) introduzir a promoção automática nas distintas fases da estrutura para maior retenção dos alunos iii) reformular o actual plano de estudo, os conteúdos programáticos, assim como o sistema de avaliação pedagógica; iv) reter os efectivos escolares, permitindo assim a redução do índice de abandono escolar, particularmente do sexo feminino; v) reduzir as várias consequências do afastamento prematuro da criança do seu meio familiar, nomeadamente financeiras, emocionais, afectivas e psicológicas

O programa devia resolver a insuficiência de oferta escolar para a 5ª e 6ª classes, a existência de dois ciclos segmentados (EBE e EBC), a inadequação e a desarticulação do currículo escolar, a fraca participação da comunidade na educação das crianças e na gestão escolar (Ajuda Memória, 2002: 18). Com a realização do programa esperava-se obter um currículo integrado do ensino básico, a erradicação de escolas incompletas, a redução do insucesso escolar, uma maior participação dos pais e outros agentes das comunidades das escolas experimentais na gestão escolar e a elevação da taxa de escolarização feminina

Estratégia e metas estratégicas

Para implementação do programa optou-se por uma fase de experimentação em três regiões, envolvendo: seis escolas do ensino básico, com seis classes (escolas completas), dotadas de melhores condições do ponto de vista de instalações e de pessoal; seis directores, 48 professores (8 por escola), 6 formadores, um coordenador e uma ONG.

Ao nível dessas escolas, as acções a desenvolver deviam ser orientadas para a elaboração de um currículo integrado, envolvendo professores, a comunidade e as ONGs locais, visando a adequação dos conteúdos dos manuais escolares; ii) a introdução de uma gestão com participação da comunidade na vida da escola; iii) a elaboração de uma proposta de currículo para o ensino básico integrado para discussão nacional e generalização progressiva (Ajuda Memória, 2002: 18).

Desenvolvimento do Programa

Foi com base nos escassos elementos referidos que foi iniciada a implementação do programa. A avaliação feita, ainda na primeira fase, que abrangeu o período 2002-2003 e 2003-2004, revelou uma série de incoerências e falhas graves que levaram à suspensão do programa para sua reestruturação.

Vários factores estiveram na base do insucesso e eram principalmente relacionados com a limitada experiência da coordenação do programa que não soube reunir os requisitos mínimos indispensáveis à montagem e desenvolvimento de uma experimentação, como era o caso. Os mais salientes eram: a) os objectivos a atingir com a experimentação eram demasiadamente vagos e ambiciosos; b) a selecção das escolas experimentais não cumpriu

as instruções prévias, nem em termos de quantidade, nem de qualidade; c) não foram seleccionadas escolas de controlo; c) não existiu um documento com o desenho da experimentação que contivesse, de forma clara, os objectivos da experimentação, a sua organização, a duração e o modo como seria conduzida para chegar aos resultados esperados; d) não foram identificadas as variáveis que deviam ser controladas; e) não foi definida a metodologia a seguir.

Estes procedimentos mínimos (que correspondem às três grandes etapas de uma experimentação: o desenho da experimentação ou a sua planificação da investigação; a sua condução e a comparação dos resultados) eram indispensáveis. Em causa estavam duas situações de ensino-aprendizagem que deviam ser comparadas em termos de eficácia: i) um ensino básico de dois ciclos (elementar e complementar), com duração de seis anos, cujos resultados se tinham revelado baixos (primeira hipótese) e ii) um ensino básico unificado, de três fases, com a mesma duração que, por hipótese, se admitia conduzir a melhores resultados (segunda hipótese). Essas hipóteses deviam ser confirmadas ou infirmadas através de uma avaliação rigorosa de experiências.

A outra limitação foi a falta de precisão na definição do próprio conceito de unificação do ensino básico. Nas entrevistas que realizámos aos Directores Regionais da Educação e outras conversas informais com alguns técnicos da educação, ficou claro que a unificação era entendida, na maioria dos casos, como o alargamento da oferta de uma escola. Isto é, quando numa escola (geralmente incompleta) conseguia ter todas as classes, elas eram consideradas escolas de ensino unificado. Era evidente a confusão entre os conceitos unificação, integração e rede escolar.

Ao nível da administração central, persistiam (e persistem) ambiguidades no tratamento do conceito unificação. Na “Estratégia de Desenvolvimento do Ensino” – que serviu como uma das fontes de referência do programa – o termo utilizado tinha sido a uniformização da escolaridade de base de seis classes e o que se pretendia era a supressão dos ciclos (EBE e EBC) para permitir adaptar as estruturas e os conteúdos do ensino às necessidades do país. Pretendia-se também com essa uniformização conferir ao ensino básico uma finalidade própria e introduzir o sistema de fases para garantir a retenção dos efectivos no sistema (Decreto 60/88, de 30 de Dezembro). Contudo, estas pretensões não tinham na base nenhum argumento sólido.

Clarificação dos conceitos unificação, integração e uniformização

Os conceitos unificação, integração e uniformização são frequentemente utilizados nos documentos da educação, de forma indistinta, como se tivessem o mesmo significado. Esta confusão de conceitos pode ser responsável pelas ambiguidades que têm surgido na organização e gestão do Programa de Unificação do Ensino Básico. Tentarei clarificá-los.

1) *Unificação*. A unificação, tal como abordada nalguns documentos, visa organizar o ensino básico num ciclo único de três fases ascendentes em vez de um ensino básico em dois ciclos. Segundo os argumentos evocados, é uma perspectiva que irá permitir que um professor único leccione todas as disciplinas da 1ª à 6ª classe, em vez de um grupo de seis professores para várias disciplinas. Essa definição enuncia o nascimento de uma nova entidade ao nível do ensino básico que marcará a passagem de uma organização de pluridocência para a monodocência, de uma organização em dois ciclos para a de um ciclo único com três fases. Trata-se, portanto, de um novo modelo de ensino básico cujo quadro conceptual não está ainda constituído de forma a dar-lhe a solidez necessária. Todavia, a sua concretização é vista em dois níveis: nível curricular e nível espacial. Ao nível curricular, existe um programa unificado já elaborado para o efeito. Mas, um currículo é muito mais que um programa e a unificação vai muito para além do currículo, embora este seja uma peça fundamental. A unificação não é simplesmente uma justaposição de classes ou sua colocação numa única escola. Trata-se sim da criação de novo modelo do ensino básico, EBU, uma nova entidade que deverá assentar em princípios e características internas e externas próprias, designadamente em termos de finalidade, de organização e desenvolvimento curricular, de organização e gestão escolar e de utilidade, pertinência e oportunidade social.

2) *Integração*. A integração tem um outro sentido. Visa essencialmente criar uma unidade orgânica para a nova entidade resultante da integração. O todo orgânico resultante dessa integração mantém as características das componentes integradas (Pires: 1993). No caso concreto da Guiné-Bissau, seria integrar numa só unidade orgânica o EBE e o EBC, mantendo cada um destes ciclos as suas características. A nova entidade orgânica seria uma Escola do Ensino Básico Integrada. Nessas condições, uma das consequências seria a

necessidade de redefinição da unidade da direcção da escola e de organização do funcionamento da nova entidade agora nascida, tendo em conta a monodocência, de um lado, e a pluridocência, do outro lado. No plano curricular e programático, a situação poderia ou não ser modificada. É nisto que reside a diferença fundamental em relação ao modelo unificado que seria uma nova entidade com um currículo único e uma organização monodocente ou bidocente, segundo alguns documentos, ou mesmo pluridocente segundo outros²⁷⁵.

A integração parece constituir a perspectiva que mais se ajustaria à realidade e às características actuais do sistema educativo, da rede escolar, marcada por uma fragmentação de escolas com uma, duas, três e quatro classes e do corpo docente. Aliás, nas conversas informais tidas com alguns técnicos da educação apercebi-me que a unificação era mais entendida nesta óptica.

3) *Uniformização*. No contexto da Guiné-Bissau, em que as situações são díspares de vários pontos de vista (social, cultural, económico, das tradições e das religiões) e onde a todos assiste o direito à educação, sem nenhuma discriminação, as respostas educativas terão que ser diferenciadas e nunca uniformes. Por isso, adoptar medidas uniformizadoras é tornar o sistema e as escolas inflexíveis e insensíveis face ao seu meio envolvente.

Pertinência da unificação do ensino básico: novo contexto nacional

Para além das barreiras conceptuais que destorceram os objectivos da unificação e que importa ultrapassar, uma outra questão fundamental que se levantou e que não mereceu a devida atenção era, e continua a ser, a pertinência ou não da unificação do ensino básico. Recorde-se que a unificação do ensino básico tinha sido prevista em 1988 no quadro da Estratégia para o Desenvolvimento do Ensino e no âmbito de um pacote de medidas de reforma do ensino. O contexto político, social, económico e educacional era diferente e os

²⁷⁵ Esta questão não está também esclarecida. No relatório da reunião sobre EBU, realizada no INDE, de 1 a 3 de Agosto de 2003, referia-se um único professor para todas as disciplinas (monodocência) e noutros lugares professores por áreas: I Português e Expressões e II Matemática e Ciências Integradas (bidocência). O anteprojecto da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de Maio de 1994, estabelecia no seu art. 14º o sistema de monodocência nas duas primeiras fases e de pluridocência na 3ª fase. O projecto de LBSE, de 1999, estabelecia por sua vez, no seu art. 9º, um ensino básico de nove anos, universal, obrigatório e gratuito.

problemas identificados eram outros. De 1988 ao ano 2002, ano de início da experimentação do Programa EBU, a Guiné-Bissau passou por profundas mudanças, sociais, políticas e económicas. No plano externo, o país assumiu novos compromissos, sobretudo ao nível regional e sub-regional, que deviam naturalmente ter alguns reflexos no seu sistema de educação e na formação de quadros.

No sector da educação, os problemas em termos de gestão do sistema, de infraestruturas e de recursos humanos, agravaram-se como demonstram os indicadores já referidos e os sectores privado e comunitário experimentam novas dinâmicas. Além disso, os problemas evocados (aos quais se pretendeu dar uma resposta eficaz, designadamente, i) a insuficiência de oferta escolar para 5ª e 6ª classes; ii) a inadequação e a desarticulação do currículo escolar; ii) a fraca participação da comunidade na educação das crianças e na gestão das escolas; iii) o acesso obrigatório para todas as crianças em idade escolar; iv) a baixa eficácia do sistema educativo) são determinados por uma série de factores de ordem social, cultural, económica, política e conjuntural, cuja solução requer um conjunto de medidas que ultrapassam o âmbito do sistema educativo. Mas, mesmo que se pretenda procurar soluções no âmbito da educação, elas extravasam a simples mudança de um modelo de dois ciclos complementares para o de um ciclo unificado. O Quadro nº 38 sintetiza os dois modelos ainda mal definidos.

Quadro nº 38 – Situação actual e mudanças pretendidas

Situação actual – EBE+EBC			Mudança desejada EB 1ª, 2ª, 3ª Fases		
1º ciclo		1ªclasse	1ª fase	1º ano	Devia ser globalizante. É da responsabilidade de mais de um professor, por falta de professores com capacidade para leccionar todas as 4 classes
		2ª Classe		2º ano	
		3ª Classe	2ª fase	3º ano	
		4ª Classe		4º ano	
2ª Ciclo	5ª	Organizado por áreas interdisciplinares de formação básica. Os professores são por áreas.	3ª fase	5º ano	Organizada por áreas curriculares: I Áreas: Português, Expressões; II Área: Matemática, Ciências integradas. Os professores são por áreas.
	6ª			6º ano	

Os argumentos evocados em favor da unificação do ensino básico são pouco consistentes e denotam uma visão superficial e distorcida do funcionamento do sistema educativo. Foram construídos a partir de bases precárias e não têm uma relação directa com o que se pode pretender com a unificação do ensino básico. A decisão parece ter sido, uma vez mais, não informada.

Dediquemos um pouco mais de atenção aos argumentos evocados e à sua análise crítica.

1) *Insuficiência de oferta escolar para 5ª e 6ª classes.* Esta insuficiência deve-se fundamentalmente à ausência de uma política de expansão e implantação da rede escolar. A rede escolar é tomada aqui como um conjunto de estabelecimentos públicos de educação e ensino que devem ser criados e mantidos pelo Estado para responder às necessidades educativas de toda a população. A criação de uma rede que responda a essas necessidades pressupõe o conhecimento real das necessidades e a existência de um plano previamente definido de forma a assegurar uma distribuição justa e a eliminar as desigualdades e assimetrias que possam existir aos níveis local e regional. A concretização desta tarefa torna-se difícil quando não existe uma *carta escolar* devidamente actualizada, como instrumento de planeamento local da rede escolar e quando esta e as tipologias escolares não traduzem uma política educativa projectada para um determinado horizonte temporal. Por outro lado, nos investimentos em edifícios escolares têm sido privilegiadas as escolas do ensino básico de duas salas e, muito raras vezes, escolas para outros níveis com maior número de salas.

Recorde-se que na administração colonial havia uma tipologia bem definida de postos escolares, escolas primárias, escolas preparatórias, liceus e escolas de formação profissional. Os postos escolares – específicos das zonas rurais e mais numerosos que as escolas primárias das cidades - raras vezes tinham mais de duas salas de aula e neles apenas eram ministradas três classes (1ª a 3ª) e por vezes a pré-primária. As escolas primárias – próprias dos centros urbanos – tinham, segundo o regulamento de 1971, duas, quatro e até seis salas de aula, com cantina e outros espaços, sendo estas últimas privilégio apenas da capital. Nessas escolas eram leccionadas as quatro classes do ciclo primário e, em algumas,

funcionava a secção infantil. As escolas do ciclo preparatório do ensino secundário, os liceus e as escolas de formação profissional tinham não só um maior número de salas de aula, como contavam com muitas mais dependências, cobrindo áreas muito vastas. No entanto, a grande maioria das escolas eram as missionárias, implantadas nas zonas rurais profundas. Essas escolas, emergentes das escolas rudimentares e mais tarde das escolas de adaptação, tinham, na sua maioria, apenas uma ou duas salas de aula e nelas inicialmente eram leccionadas apenas duas classes e só mais tarde passaram a leccionar-se três e quatro classes. A rede escolar reflectia, portanto, as características da política educativa vigente.

Nos primeiros anos após a independência tentou-se manter a lógica das tipologias assentes nos níveis de ensino e com base nelas foram construídas algumas escolas. Estas tipologias foram logo abandonadas por dificuldades de ordem financeira e a opção foi por escolas mais pequenas e por material mais económico. Se houve reajustes em relação à tipologia das escolas, nada houve em termos de reconfiguração da rede escolar, tendo em conta a distribuição da população, o aumento da população escolar, as acessibilidades e a tipologia dos equipamentos educativos.

As decisões nesse sentido só foram tomadas no início dos anos 90 e visavam a elaboração de uma *mapa educativo* para planificação não só das actividades escolares, como de todas as actividades educativas. O projecto foi rapidamente abandonado devido aos elevados custos que envolvia. Hoje, as escolas são construídas sem critérios objectivos de planeamento, sem normas orientadoras e sem princípios de base. A utilização de critérios de planeamento permitira racionalizar a utilização dos recursos educativos, garantir uma maior igualdade de oportunidades em educação, reduzir as disparidades, beneficiar as reformas em termos de consolidação da universalização do ensino básico, sobretudo, reorganizar a rede escolar (IIPE, 1982).

Assim, volvidos trinta anos, a situação da rede escolar apresenta-se ainda marcada por fortes resquícios desse passado. Dados estatísticos do Ministério da Educação referentes ao ano lectivo 1999/2000, apresentados no Quadro nº 39, revelavam que, das 632 escolas públicas do ensino básico, apenas 366 (57.9%) garantiam o ciclo completo do ensino básico, isto é, as quatro primeiras classes. As restantes 266 distribuíam-se da

seguinte forma: 42 (6,6%) só garantiam uma classe; 125 (19,8%), duas classes e 99 (15,7%), as três primeiras classes (Anuário Estatístico, 2000).

Quadro nº 39 – Escolas do EBE, completas e incompletas por Regiões 1999-2000

Regiões	Escolas públicas					Escolas privadas					Escolas Madrassas					Total Geral
	1c	2c	3cl	4cl	Total	1	2c	3c	4c	Total	1	2c	3c	4c	Total	
SAB				25	25	1	1	9	63	74			1	1	2	101
Bafatá		6	11	50	67	1		1	5	7	1	2	2	5	10	84
Gabú	13	31	33	53	130	-		-	5	5	4	3	2	2	11	146
Biombo	1	6	4	29	40	1		2	8	11					-	51
Cacheu	8	14	23	65	110	2	3	3		8		1	1	2	4	122
Oio	8	13	8	72	101	1	2	1	5	9	3	11	8	5	27	137
Bolama	1	1	3	33	38		3	1	2	6			1		1	45
Quinará	4	23	9	19	55	-					1	1	2		4	59
Tombali	7	31	8	20	66	6	3	2	8	19	8	0	4		12	97
Total	42	125	99	366	632	12	12	19	96	139	17	18	21	15	71	842
%	6,6	19,8	15,7	57,9		8,6	8,6	13,7	69,1		23,9	25,3	29,6	21,1		

Fonte: Anuário Estatístico 1999-2000

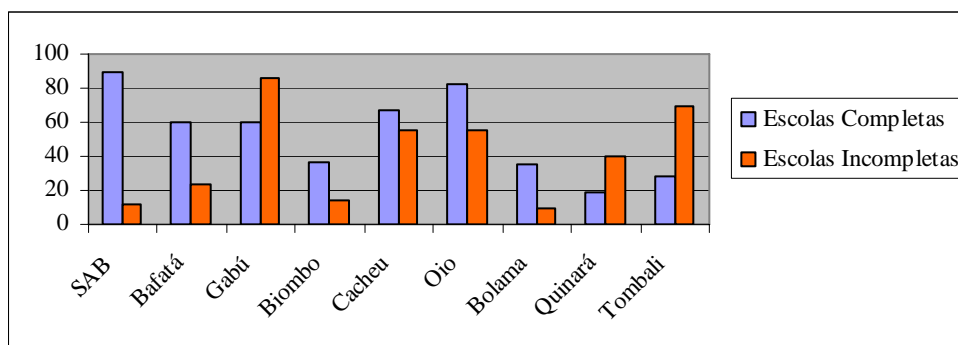
Tomadas em conjunto as escolas públicas, privadas e madrassas (num total de 842 escolas), apenas 477 (56.7%) tinham o ciclo completo do ensino básico elementar (1ª a 4ª classe) e dessas 366 (43.46%) eram públicas. O Sector Autónomo de Bissau contava com um total de 101 escolas, das quais apenas 25 (24.75%) eram da rede pública, contra 74 (73.26%) privadas.

Ao nível das regiões, a situação era de profunda desigualdade na distribuição das escolas completas, como se pode verificar pelos dados apresentados no Quadro nº 40. Nas regiões de Gabú, Quinará e Tombali, as escolas com ciclo completo eram muito inferiores às escolas incompletas. Estas assimetrias regionais comprometiam não só a igualdade no acesso à educação como as perspectivas de desenvolvimento económico das regiões.

Quadro nº 40 – Resumo de escolas do EBE completas e incompletas por regiões 1999-2000

	SAB	Bafatá	Gabú	Biombo	Cacheu	Oio	Bolama	Quinará	Tombali	Total
Escolas Completas	89	60	60	37	67	82	35	19	28	477
Escolas Incompletas	12	24	86	14	55	55	10	40	69	365
Total	101	84	146	51	122	137	45	59	97	842

Gráfico nº 8 – Escolas do EBE completas e não completas



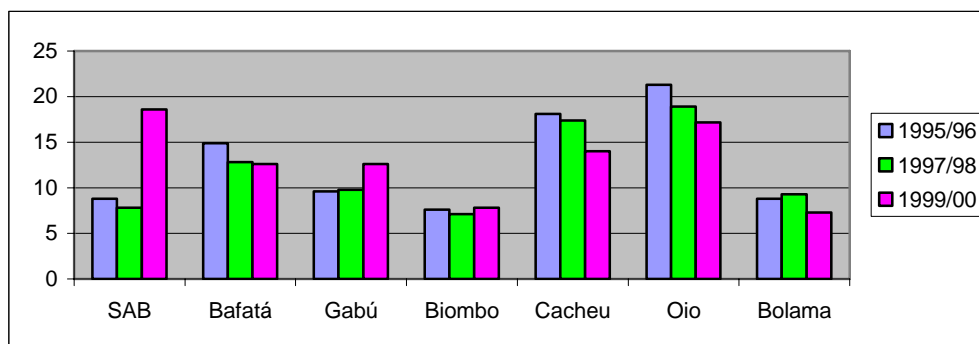
Comparando a situação actual da rede de escolas do EB com a dos anos lectivos 1995/96, 1997/98 e 1999/2000, conclui-se que a situação tem vindo a agravar-se com o aumento dos efectivos escolares e com uma política desajustada de construção de escolas. No ano lectivo 1995/96, o número total de escolas do ensino básico era de 637 unidades. Dessas 605 (95%) eram do EBE e dessas 342 (56.5%) eram escolas completas com quatro classes. As escolas do EBC eram em número de 32 (5%). No ano lectivo 1987/1988 de um universo de 683 escolas do EB, 645 (94.4%) eram do EBE e dessas 397 (61.6%) eram completas. Nesse ano lectivo existiam apenas 38 (5.6%) escolas do EBC. No ano lectivo 1999/2000, num universo de 842 escolas do EBE, 477 (56.7%) eram escolas completas. O número de escolas completas era deficiente, como mostram o Quadro nº41 e o Gráfico nº 9 e o seu crescimento não tem acompanhado o crescimento do número de alunos.

Quadro nº 41 – Comparação da evolução de escolas completas do EB

	SAB	Bafatá	Gabú	Biombo	Cacheu	Oio	Bolama	Quinará	Tombali	Total
1995/96	8,8	14,9	9,6	7,6	18,1	21,3	8,8	5,3	5,6	637
1997/98	7,8	12,8	9,8	7,1	17,4	18,9	9,3	4,8	12,1	683
1999/00	10,6	7,1	7,1	4,4	8,0	9,7	7,1	2,3	3,3	842

Fonte: Firkidja: 1998, Anuário Estatístico 1999/2000

Gráfico nº9 – Escolas completas por região



Portanto, a insuficiência de oferta escolar para 5ª e 6ª classes resulta da ausência de um plano de desenvolvimento da rede escolar para o ensino básico e não da existência ou não de dois ciclos ou de um ciclo unificado.

Por outro lado, se o país não consegue ainda criar e manter uma rede de escolas públicas capaz de garantir o acesso de todas as crianças a um ensino de quatro classes, como poderá assegurar um ensino unificado de seis classes?

2) *A inadequação e a desarticulação do currículo escolar.* Não pretendo retomar aqui o que já ficou escrito sobre o currículo, suas teorias e práticas. Apenas me referirei a alguns aspectos essenciais. Já se afirmou que sem uma cultura não há educação. Pode-se também afirmar que sem uma política cultural não há uma política educativa coerente. O currículo parte sempre de uma cultura, de uma selecção feita por alguém a partir de uma visão do que considera ser um conhecimento adequado. Os conhecimentos que são reflectidos, de alguma forma, nos programas e manuais, não são meras montagens, mas sim o resultado de uma selecção considerada por um grupo legítima, oficial e sancionada por quem de direito (Apple, 2000). Na Guiné-Bissau o currículo é praticamente limitado a um conjunto de programas uniformes, muito detalhados, que definem as disciplinas básicas, as metas a serem atingidas ao nível nacional e os respectivos conteúdos manifestam com pouca relevância do ponto de vista da pertinência social. O currículo é muito mais do que um conjunto de programas elaborado por um grupo de pessoas que podem ou não ser aprovados e adoptados. Segundo Pacheco (1996:42), o currículo é uma prática pedagógica que reflecte o resultado da interacção e confluência de estruturas políticas, administrativas, económicas, culturais, sociais e escolares que têm na base interesses concretos e

responsabilidades partilhadas. É um projecto a construir nas escolas. Para Zabalza (1987:12), o currículo é um conjunto dos pressupostos de partida, de metas que se deseja alcançar e dos passos que se devem dar para as alcançar, é o conjunto de conhecimentos, habilidades, atitudes, considerados importantes para serem trabalhados na escola. Um currículo exprime-se, portanto, em termos de intenções, conteúdos, progressão e de métodos ou meios a pôr em acção para ensinar e avaliar.

Definir um currículo é, portanto, ter em conta uma cultura, um lugar, um horizonte temporal, uma filosofia educativa, uma prática pedagógica, um determinado conceito psicológico, sociológico e epistemológico. Adequar, articular e integrar um currículo são decisões que decorrem naturalmente da gestão flexível do currículo (Roldão, 1999). Essas decisões requerem uma visão clara dos objectivos visados, um conhecimento profundo dos alunos e das realidades do seu meio ambiente social, cultural e económico, das comunidades, famílias e da escola cuja vida, vivência e convivência tem que ser necessariamente reflectidas no currículo e cujo papel é fundamental na sua gestão. É gerindo o currículo que se pode conseguir a sua melhor adequação e articulação com a realidade e não propriamente variando de modelos de organização dos ciclos do ensino.

3) Fraca participação da comunidade na educação das crianças e na gestão das escolas. A participação das comunidades na educação das crianças e na gestão das escolas é algo que não surge e se desenvolve de forma espontânea. Deve ser preparada e desenvolvida ao longo de anos. Na sua preparação e incremento, os esforços devem ser consentidos tanto ao nível das escolas, que devem possuir uma estratégia para tal, como da comunidade educativa e da família em particular. São também necessárias algumas condições que incentivem essa participação. Não existem regras rígidas a cumprir, nem receitas a ditar. A interacção escola/família/comunidade é um processo que deve ter uma dinâmica própria e pontos concretos de apoio, é uma interacção que deve ser construída.

No Capítulo I foram abordados alguns aspectos relacionados com a articulação e colaboração que devem existir entre estas instituições complementares. Por isso, limitar-me-ei a reforçar apenas duas condições fundamentais. A primeira é a autonomia das escolas. Nas escolas sem uma margem de liberdade, sem capacidade, sem instrumentos e

sem poder para tomar e executar decisões, avaliar e prestar contas, a participação tende geralmente a ser uma mera acção administrativa formal, onde por vezes são tomadas decisões sem capacidade para as implementar. Os alunos, os pais e a comunidade educativa em geral, em condições de uma escola autónoma, são os primeiros beneficiários dos seus serviços, por isso, é perante eles que a escola deve prestar contas em primeiro lugar (Mello, 2000:156). Na Guiné-Bissau, a autonomia das escolas é ainda um objectivo distante. O conceito é mal conhecido e interpretado, apesar de ser uma realidade prática na maioria das escolas, tanto públicas como particulares. A autonomia é ainda entendida como fuga ao controlo do Estado ou como desresponsabilização do mesmo.

Uma outra condição essencial é o acesso a uma informação detalhada, clara e oportuna. Os alunos, pais e comunidades educativas em geral devem ser regularmente informados sobre o funcionamento das escolas e sobre os seus recursos, sejam eles materiais ou financeiros, e devem participar nas decisões sobre a sua utilização e ter a oportunidade de opinar sobre a organização dos espaços físicos e do calendário escolar, tendo em conta as suas necessidades e condições de vida. Aliás, a informação é uma das primeiras condições para uma participação consciente. Neste aspecto, a grande dificuldade da maioria das escolas públicas guineenses é o facto de serem destituídas dos meios essenciais para o desenvolvimento das suas funções. Uma percentagem significativa de escolas são *barracas*, como se viu, e, nesses casos, chegam a ter condições muito mais precárias do que as que existem nas habitações mais pobres de onde provêm as crianças. Nestas condições, a escola não pode conseguir mobilizar a comunidade para uma participação nas acções educativas. A precariedade das escolas, a pobreza das comunidades, os elevados índices de analfabetismo e o poder das práticas tradicionais são elementos fortes que impõem um clima desfavorável a qualquer tipo de colaboração. Mesmo assim, em muitas localidades, a contribuição das comunidades chega a suplantá-la do Estado. Na Guiné-Bissau, incrementar a participação civil na educação requer, antes de tudo, a valorização da função das escolas e dos docentes.

A participação é complexa e exigente. É um processo que deve ser construído ao longo de várias etapas e que se pode iniciar com um simples encontro e desenvolver-se para tomada de decisões, implementação de acções e avaliação dos resultados obtidos (que

podem, por sua vez, constituir uma forte motivação para níveis mais levados de participação). O importante é promover uma participação activa, motivada e muito informada²⁷⁶.

Tanto o modelo do ensino básico de dois ciclos, como o unificado podem permitir uma participação com estas características desde que se criem as condições necessárias para que ela se efective.

4) *Assegurar o acesso obrigatório para todas as crianças em idade escolar, conferir maior eficácia ao sistema educativo.* A escolarização básica universal é um hoje um aspecto da política educativa que já reuniu um consenso mundial. A obrigatoriedade do ensino básico é um dispositivo político que se encontrou para tornar efectiva essa

²⁷⁶ Sack (1981:74) admite que a participação na tomada de decisões pode ser de três tipos: a participação nominal, a participação consultiva e a participação responsável. A *participação nominal* é aquela que consiste na transmissão de informações aos participantes aos quais pode ser pedido algum apoio visando a concretização de acções já previstas. A *participação consultiva* implica a recolha de opiniões e apoios dos participantes, cabendo a última decisão ao poder que pode ou não tomar essas opiniões em consideração. A capacidade dos participantes modificarem a decisão é limitada à consulta. A *participação responsável* assenta num diálogo em que os participantes têm fortes possibilidades de influenciar, e por vezes influenciam mesmo, as decisões fundamentais sobre os assuntos em questão. A participação varia de contexto para contexto segundo modelos políticos e sociais. Por vezes, as populações locais são meros objectos de decisões tomadas sem o seu conhecimento e consentimento; outras vezes são consultadas mas as decisões são tomadas à revelia das suas propostas. Na educação, é frequente solicitar às comunidades contribuições em espécie ou em força de trabalho para reformas do ensino sem que tivessem tido a oportunidade de manifestar os seus pontos de vista.

Para que a participação se torne efectiva é necessário criar determinadas condições: i) criar um clima geral de apoio que realce a importância e a necessidade da participação e que revele que ela deve ser encarada como um dever de cada um. É preciso que a população sinta que pode e é necessária a sua opinião e que ela é tomada em consideração no processo de implementação no qual pode desempenhar um papel fundamental. Para reforçar esse clima deve-se recorrer aos modelos tradicionais de participação e adequá-los a novas situações; ii) estímulos constantes, designadamente pela atribuição de novas responsabilidades e lugares de destaque nos processos, podem favorecer o reforço da participação; iii) a participação exige uma orientação que implica a preparação de pessoas e a criação de mecanismos adequados; iv) os participantes devem adquirir novas competências, atitudes e comportamentos; devem, em primeiro lugar, ter a consciência de que podem e devem participar, habituar-se a intervir nas reuniões, emitir opiniões, ser capaz de trabalhar e cooperar; v) para ser eficaz, a participação deve ter o poder de influenciar as decisões para não se transformar num mero acto formal; vi) a participação exige recursos materiais para poder transformar as decisões em acções concretas e obter resultados visíveis; vii) a participação envolve custos, sendo um dos mais importantes o tempo que os participantes dedicam às actividades; viii) a participação em acções de reforma de grande amplitude exigem a institucionalização dos mecanismos de participação (criação de comités, associações, grupos de trabalho e outros); xi) o alargamento da base da participação pode colidir com vários obstáculos, não só de ordem material e financeira como também cultural e tradicional, exigindo estratégias para resolver os conflitos que possam advir disso; x) a participação pode ser individual e directa, através de grupos de indivíduos e de instituições.

universalização, depois dos insucessos registados com as medidas de alargamento da oferta escolar e da gratuidade do ensino básico (Pires, 1989).

Contudo, a viabilização da obrigatoriedade requer, efectivamente, condições e instrumentos adequados. Quando o Estado decreta a obrigatoriedade, assume tacitamente o compromisso de criar as condições para que essa escolarização tenha lugar. Porém, essas condições ainda não existem na Guiné-Bissau, como atestam os dados já apresentados e os que a seguir serão analisados. Portanto, obrigar as crianças no contexto da Guiné-Bissau a frequentar um ensino básico de seis classes, nas condições em que se encontram as escolas incapazes de garantir quatro classes a 50% da população que a procura, é impeli-las para a frustração, para o insucesso. É, por outro lado, perverter o sentido da obrigatoriedade, transformando-a numa imoralidade do sistema (Pires, 1989: 33).

Por outro lado, o conceito de obrigatoriedade está intimamente ligada ao do sucesso escolar, sem o qual não se pode falar na universalização do ensino básico. A garantia de sucesso na Guiné-Bissau requer uma série de apoios directos aos alunos, às famílias, às comunidades e às instituições escolares para poderem, de certo modo, criar as condições necessárias a uma igualdade de oportunidades.

Os alunos carecem de apoios médicos, alimentares e psicológicos e de transportes; as famílias e comunidades de apoios para poderem lutar contra a pobreza e aumentar os seus rendimentos; e as instituições escolares de apoios pedagógicos, técnicos, materiais e financeiros para se poderem organizarem e funcionar no sentido de garantir um ensino básico com sucesso.

A política educativa guineense tenta articular a obrigatoriedade com a gratuidade²⁷⁷ do ensino básico. Estes dois instrumentos utilizados para promover a universalidade da frequência escolar foram postos na prática desde o ano lectivo 2001/2002

²⁷⁷ A gratuidade implica a assumpção por parte do Estado de alguns encargos, designadamente, em termos de taxas – que deve isentar o seu pagamento por parte dos alunos –, de salários dos docentes, de construção e manutenção das infraestruturas, de custos directos com manuais e outros meios didácticos, de despesas com a supervisão, inspecção e administração da educação, de encargos com transporte dos alunos e outras. Portanto, num ensino gratuito o aluno não deve assumir nenhum custo.

sem um estudo prévio das suas implicações económicas, financeiras e políticas, a curto, médio e longo prazo, o que confere uma certa fragilidade e imprevisibilidade à implementação da medida, ainda muito dependente da ajuda externa.

Um dos primeiros efeitos registados da aplicação das medidas de gratuidade foi o aumento da taxa bruta de escolarização na ordem dos 20-25%²⁷⁸, um aumento que exerceu uma maior pressão sobre as infraestruturas escolares precárias e sobre o reduzido número de professores. Em consequência, o número de alunos por professor aumentou de forma significativa obrigando os professores a um esforço redobrado em condições de precariedade material e infraestrutural. Por outro lado, a isenção dos alunos do pagamento das taxas de inscrição, empobreceu a situação das escolas públicas, porquanto, essas taxas constituíam as únicas receitas que as escolas dispunham para fazer face às despesas de funcionamento, em condições de ausência de um orçamento público para as escolas.

Para garantir o pagamento dos salários e evitar as greves que têm paralisado o funcionamento das escolas, o Governo teve que recorrer aos fundos obtidos pelo empréstimo contraído ao Banco Mundial, destinados a outras componentes da melhoria da qualidade, para o pagamento das dívidas em atraso, referentes aos anos lectivos 1996/1997, 1999/2000 e 2001-2002. Essas dívidas incluíam os subsídios devidos aos alunos das escolas normais de formação de professores de Bissau e Bolama.

No quadro do mesmo mecanismo de empréstimo, foram também distribuídos gratuitamente manuais aos alunos da 1ª a 6ª classes das escolas públicas do ensino básico, segundo o Despacho nº 23/GM/02, de 18 de Junho de 2002, que alargava essa medida às escolas privadas.

Em algumas escolas, a ajuda alimentar do PAM garantiu o funcionamento de algumas cantinas. Nessas escolas, as taxas de inscrição dos alunos na primeira classe aumentaram consideravelmente para depois diminuírem bruscamente a partir da segunda

²⁷⁸ Segundo a Ajuda Memória do Banco Mundial para o período de 14 a 16 de Junho de 2004, a taxa bruta de escolarização atingiu, no ano lectivo 2002-2003, o nível de 80%. No Sector Autónomo de Bissau elevou-se a 96%, sendo 93% para as raparigas. A taxa líquida foi calculada para o mesmo ano em 59% e 57%, respectivamente para rapazes e raparigas.

classe. Era evidente que só essa medida isolada não podia melhorar de forma sustentada as taxas de promoção entre classe.

Porém, a situação do parque escolar, dos professores e em termos de equipamentos e materiais escolares continua deficiente. Não há nenhum tipo de apoio social e pedagógico aos alunos mais carecidos. Muitos são obrigados a percorrer longas distâncias, por vezes, sem comer, para podem frequentar uma ou duas horas de aula com docentes desmotivados.

Segundo dados de 1999/2000, uma percentagem importante de crianças ingressam nas escolas, na primeira classe, com idades entre os 13-16 anos, quando o deviam fazer aos 6/7 anos. Esta situação requer técnicas de ensino nem sempre dominadas pelos docentes. Dados referentes ao ano lectivo 1999/2000 revelavam que, das crianças inscritas na primeira classe apenas, 51.2% chegavam à 4ª classe e 42% à 5ª classe (MICS, 2000). A esta situação deficiente deve-se acrescentar ainda o grande défice em termos de docentes qualificados (já ilustrado), a insuficiência da rede escolar e as suas grandes assimetrias na distribuição pelas regiões, as baixas taxas líquidas de escolarização. Portanto, a garantia de um ensino básico obrigatório e gratuito para todas as crianças é uma decisão muito mais complexa, uma medida muito mais abrangente que requer esforços nacionais conjugados e a participação garantida de outros sectores sociais, económicos e financeiros do país. Não é uma questão que se resolva apenas no âmbito interno do Ministério da Educação, nem com a vontade política dos ministros da educação que possam ser manifestadas em simples despachos. É uma questão do Estado e de Governo que exige medidas políticas apropriadas, coerentes e sustentadas, bem como recursos humanos, materiais e financeiros. Trata-se, em suma, de um esforço endógeno significativo de todos os sectores da vida nacional. Como já foi referido, as reformas educativas não são reformas sociais e nem as podem substituir. A promoção da gratuitidade exige garantias que não são fáceis de obter com a precariedade das situações económica, social e política que prevalecem na Guiné-Bissau. Aliás, a própria Constituição da República recomenda prudência no tratamento deste assunto ao estabelecer no seu artigo 49º, n.º 2, a promoção gradual da gratuitidade e a igual possibilidade de acesso de todos os cidadãos aos diversos graus de ensino.

A unificação do ensino básico, não será certamente a panaceia para todos estes males conjunturais e estruturais que impedem a aplicação efectiva da obrigatoriedade e da gratuitidade da educação básica na Guiné-Bissau. O Programa EBU carece, portanto de uma redefinição global e de contextualização. O Programa EBU deveria ser desenvolvido apenas em algumas escolas no quadro das investigações e inovações que devem existir num sistema educativo, visando ensaiar novos modelos e construir alternativas educativas.

Porém, as condições hoje existentes apontam, numa primeira fase, mais para medidas visando a consolidação do que existe (que se tem revelado insuficiente, frágil e desconexo) do que para a abertura de novas frentes sem os recursos necessários. Todas as metas apontadas no quadro do Programa EBU podem ser alcançadas, e em melhores condições, com um ensino básico de dois ciclos. Se neste momento o país – devido às limitações de recursos humanos, financeiros, de infraestruturas, à inadequação das políticas educativas e sobretudo à instabilidade – não consegue garantir quatro classes a 50% das crianças, como poderá pretender assegurar um ensino obrigatório e gratuito de seis classes?

A existência de dois ciclos não é um factor impeditivo de uma unidade global. Os dois ciclos podem concorrer a um único objectivo geral e cada um pode ter o seu objectivo específico, tendo em conta o número limitado de crianças, sobretudo do sexo feminino, que consegue concluir a 4ª classe. Uma saída para a vida activa com noções fundamentais e competências adquiridas durante quatro anos é sempre melhor do que uma saída prematura sem instrumento nenhum. A questão aqui é de ordem de gestão curricular. A unidade e articulação entre os ciclos podem ser melhoradas numa perspectiva de sequencialidade progressiva, em que o primeiro ciclo completava, aprofundava e alargava o segundo. O prioritário, para além da revisão profunda da rede escolar, era definir de forma clara os objectivos do ensino básico de seis classes, tendo em conta as realidades sociais, culturais, económicas e financeiras do país, conferir-lhe uma finalidade própria, torná-la autónoma, dar-lhe o carácter universal que deve ter, definir os objectivos específicos de cada ciclo, melhorar a articulação entre os dois ciclos e entre estes e o ensino secundário, melhorar o currículo, os programas e o ambiente de ensino-aprendizagem e garantir maior acesso e, sobretudo, sucesso escolar às crianças. Era necessário criar condições para que o nível de escolaridade básica fosse efectivamente garantido à maioria das crianças – e não a algumas,

a uma elite, como tem sido desde o tempo colonial até hoje – e que no interior dessa escolaridade seja eliminada a sequencialidade regressiva que tem caracterizado o ensino básico guineense. A escolaridade básica na Guiné-Bissau, para ser real e efectiva, não poderá ser alheia à realidade dos educandos, dos professores e do país.

3.1.3. Programa de Parceria

A difícil situação que atravessa o sector da educação e os fracos resultados alcançados com os projectos protagonizados pelos departamentos do Ministério da Educação, ao longo de todos estes anos, levaram o Projecto de Apoio à Educação Básica/Firkidja a admitir a possibilidade de instituições nacionais privadas e vocacionadas a participarem na implementação dos projectos educativos na perspectiva de descentralização e de desconcentração de alguns serviços. É nesta linha de pensamento e no quadro dos projectos em implementação com fundos provenientes de empréstimos ao nível do Banco Mundial que nasceu, em 2002, o *Programa de Parceria*, visando mobilizar mais recursos e competências nacionais para o desenvolvimento do sistema educativo guineense e para a melhoria da qualidade da escolaridade básica. A medida dava sinais fortes de uma vontade política de passagem de uma estrutura educativa fechada sobre as suas próprias estruturas internas para uma organização aberta e mais comunicativa com o seu meio, pronta a trocar energias e informações com ele, e também de uma clara determinação em romper com uma tradição de execução de projectos centrada no Ministério e nos seus departamentos, num circuito fechado – departamentos que sempre se bateram e se batem pela manutenção desse privilégio, apesar da debilidade dos seus recursos e dos resultados obtidos ao longo de décadas de execução de dezenas de projectos que consumiram importante recursos.

Para efeitos de concretização desse novo modelo de implementação de projectos, foram definidos como parceiros alguns prestadores de serviços educativos: as Entidades Religiosas, as ONG, os Organismos do Sistema das Nações Unidas e outros parceiros que trabalham na área da educação.

Nessa nova dinâmica, o Programa previa inicialmente a adjudicação aos parceiros, mediante concurso, de *Pacotes de Serviços Educativos* que integravam as componentes: i) construções escolares com participação comunitária; ii) mobiliário escolar; iii) reabilitação e manutenção de escolas; iv) distribuição de manuais, textos e materiais pedagógicos; v) Apoio à Formação em serviço de professores; vi) apoio à criação de Comités Gestores de Escolas; vii) iniciativas para o aumento da escolarização das raparigas e melhoria da qualidade da educação. Para cada componente foram definidos objectivos concretos a atingir.

1) Na componente *construções escolares, com participação comunitária*, os objectivos visados eram: i) complementar a actual rede escolar e contribuir para o aumento da capacidade de matrícula sobretudo das raparigas; ii) reduzir significativamente as distâncias entre as comunidades e centros educativos, levando a escola ao encontro da comunidade escolar; iii) aumentar a capacidade de oferta escolar através do aumento do número de salas de aula; iv) melhorar e adequar a qualidade das instalações escolares, proporcionando desta forma um melhor ambiente ao processo de ensino-aprendizagem.

2) O componente *mobiliário escolar* enquadrava-se na perspectiva de descentralização e delegação de algumas acções do projecto aos parceiros vocacionados da educação e visava o fabrico e a disponibilização de mobiliário escolar a todas as escolas a construir ou reabilitar com envolvimento comunitário, tornando-as mais adequadas ao desenvolvimento e sucesso do processo de ensino-aprendizagem.

3) A componente *reabilitação e manutenção de escolas* visava a construção de escolas com o apoio das comunidades. A concretização deste objectivo devia passar pela informação, sensibilização e mobilização das comunidades de base, pais, encarregados de educação e professores para o seu envolvimento activo na construção, reabilitação e conservação das escolas.

4) A componente *distribuição de manuais, textos e materiais pedagógicos* enquadrava-se na preocupação de garantir gratuitamente, aos alunos e professores das escolas públicas, os livros e manuais escolares, guias e outro material pedagógico no início

de cada ano lectivo e até ao final do projecto. Tinha como objectivo principal, melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem em todas as escolas do ensino básico do país. Um objectivo cuja concretização devia passar fundamentalmente pela disponibilização efectiva desses materiais no momento certo e por acções de capacitação dos professores para o uso adequado dos manuais e textos de apoio, um processo que daria oportunidade aos professores para se pronunciarem sobre o grau de adequação dos materiais e para apresentarem as suas sugestões.

5) A componente *apoio à formação em serviço de professores* tinha como objectivo melhorar o desempenho dos professores na análise e utilização dos programas, manuais e outros suportes pedagógicos, principalmente em situações de multiclases. Visava também melhorar os conhecimentos dos professores e suas práticas em matéria de avaliação das aprendizagens e do processo ensino-aprendizagem e o reforço e a dinamização das Comissões de Estudo.

6) Com a componente *apoio à criação de Comités Gestores de Escolas* o objectivo perseguido era o apoio à gestão democrática da escola através da formação de *Comités Gestores de Escolas*²⁷⁹ com o envolvimento dos pais, encarregados de educação e professores numa participação efectiva, activa e eficaz na gestão da escola.

7) A componente *iniciativas para o aumento da escolarização das raparigas e melhoria da qualidade da educação* visava o aumento das taxas de escolarização das raparigas e a redução da discrepância entre rapazes e raparigas. O desenvolvimento desta componente deveria passar pela melhoria da qualidade do ensino e do ambiente nas escolas onde ainda persistem estereótipos que não favorecem a igualdade entre géneros (Projecto PAEB/Firkidja, 2002).

²⁷⁹ Os Comités Gestores de Escolas representam uma tentativa de construção de um novo modelo de gestão democrática da escola. A intenção tinha vantagens, mas os procedimentos não eram os mais adequados, uma vez que conduziria à criação de uma estrutura extra-escolar de gestão da escola, o que poderia constituir um foco de tensão na relação de complementaridade que deveria existir entre a escola e comunidade. Os modelos organizacionais de gestão escolar devem ser definidos sem ambiguidades pelo Estado e por ele regulamentados, dentro de linhas suficientemente flexíveis que deixem margens para a autonomia e para a iniciativa dos órgãos constituídos. É dentro dessa margem de autonomia e de iniciativa que a escola deve procurar a melhor maneira de tornar democrática a gestão da escola.

Todas as acções seriam integralmente financiadas pela IDA, através do Projecto de Apoio à Educação Básica “Firkidja”, Crédito Nº 2960 GUB. As Agências do Sistema das Nações Unidas tinham também a possibilidade de participar no Programa de Parceria, em regime de co-financiamento.

Princípios

O Programa de Parceria devia assentar em princípios formulados com base em consensos reunidos entre o MEN e os actores do sector da educação. Esses princípios eram:

- a. Proteger a *educação como um direito humano fundamental*
- b. Promover a *flexibilidade* na prestação de serviços, na satisfação das necessidades e na experimentação de métodos e projectos inovadores.
- c. Assegurar o *acesso* das comunidades às instituições educacionais e ao processo de aprendizagem.
- d. Promover a *qualidade* nas acções relevantes para a melhoria das condições de vida quotidiana das comunidades, particularmente das mulheres e raparigas marginalizadas.
- e. Estabelecer *articulações com outros sectores e programas* de desenvolvimento visando minimizar o impacto da pobreza no acesso à educação.
- f. Contribuir para *assegurar a equidade, transparência, integridade, concertação e participação* dos diversos actores no sistema educativo, na cada escola e na comunidade escolar ao nível nacional.
- g. Assegurar a *eficiência e a eficácia* na concretização dos objectivos do PAEB/Firkidja.

- h. Desenvolver um *sistema de informação e participar* no processo de tomada de decisão.

Ao MEN caberia a responsabilidade de assegurar a afectação dos recursos necessários e a coordenação das actividades do Programa de Parceria através do UCP. Ao Estado incumbiria a responsabilidade de garantir os serviços de educação para salvaguardar o direito à educação dos grupos mais vulneráveis.

Foram igualmente definidas directrizes e estratégias e criadas estruturas para a coordenação. Ao nível dos parceiros as expectativas eram realmente grandes e tudo levava a crer que iria iniciar-se uma nova era na implementação dos projectos. Porém, a surpresa de todos foi grande quando depararam com a redução de todo o Programa a uma só componente: a construção e equipamento de escolas. Foi com esta característica que o Programa arrancou em 2003, com a assinatura de uma Convenção²⁸⁰ entre o Ministério da Educação/Projecto PAEB-Firkidja e sete ONG nacionais. Os primeiros resultados apurados em Julho de 2004 foram, contudo, encorajadores.

A parceria com as ONG poderá ser a opção estratégica mais correcta para garantir a melhoria da situação da educação na Guiné-Bissau. São por demais evidentes as limitações e a incapacidade das instituições públicas na administração da educação. Contudo, será necessário que o próprio Ministério da Educação, enquanto instituição responsável pela promoção da política educativa e sua administração, reconheça essa fraqueza das instituições públicas e procure nas ONG a complementaridade necessária para levar a bom termo os projectos educativos e a concretização dos objectivos educacionais nacionais. Hoje, em vários países do mundo é construída e reforçada essa aliança visando a universalização da educação. A Nova Iniciativa Africana para o Desenvolvimento (NEPAD) tem como uma das suas características básicas a parceria no desenvolvimento, de acordo com as condições africanas e a promoção da participação da população no processo de desenvolvimento. Estas são, entre várias outras, as notas que distinguem a NEPAD de outras iniciativas de desenvolvimento. A aposta na mobilização das capacidades endógenas, no reforço das competências internas, na liderança nacional e nos actores, como

²⁸⁰ Convenção n.º 43/UCP/03, de 22 de Agosto de 2003.

factores da primeira ordem do desenvolvimento, são caminhos apontados aos países africanos para tomarem em mãos o seu próprio desenvolvimento e será seguramente o caminho que poderá levar a Guiné-Bissau a sair da encruzilhada em que se encontra.

4. O Plano Nacional de Educação para Todos

A Guiné-Bissau (inspirada nas metas fixadas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos – realizada em 1990 na Tailândia e reforçadas pela Cimeira Mundial sobre a Criança, realizada em Nova Iorque, no mesmo ano, e nas recomendações e orientações emanadas do Fórum Mundial sobre a Educação – realizado em Dakar (Senegal) de 26 a 28 de Abril de 2000) iniciou no ano 2000 o processo de elaboração do seu Plano Nacional de Educação de Educação para Todos²⁸¹. Essas directrizes, sem constituírem um colete-de-forças para os países, na elaboração dos seus planos, fornecem orientações de ordem técnica e pontos de partida muito úteis para os diferentes contextos educativos, criando assim um quadro estimulador de cooperação e intercâmbio entre os países. O Fórum de Dakar serviu também para avaliar os esforços feitos pelos países em matéria de educação de base durante a década de 90, desde os compromissos assumidos em Jomtien (Tailândia), em 1990, e para definir estratégias e acções que passariam a enformar as acções educativas em prol da promoção universal de um ensino de base de qualidade até o ano 2015.

Na Guiné-Bissau, o Plano Nacional de Educação para Todos está a ser elaborado tendo também presentes os principais instrumentos nacionais de orientação de políticas e estratégias, designadamente, a Constituição da República, o Plano-Quadro Nacional da Educação para o Desenvolvimento Humano, o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP).

O Plano Nacional de Educação para Todos tem como objectivos:

- a. Desenvolver e melhorar a protecção e a educação da pequena infância, em especial das crianças mais vulneráveis, até 2015;

²⁸¹ A Guiné-Bissau subscreveu a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Esteve presente na Cimeira Mundial, ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança, através da Resolução 6/90, do Conselho de Estado, de 18 de Abril de 1990 e já procedeu à revisão da sua Constituição de acordo com o espírito da Convenção.

- b. Garantir o acesso e sucesso no ensino básico obrigatório e gratuito para 60% das crianças, em particular raparigas e crianças provenientes das minorias étnica até 2015;
- c. Eliminar as disparidades entre géneros nos ensinos básico e secundário até 2015;
- d. Melhorar em todos os aspectos a qualidade de educação de base até 2015;
- e. Elevar para 55% as taxas de alfabetização de adultos, principalmente mulheres e raparigas.

O Plano iniciado em 2000 estender-se-á até ao ano 2015, estruturando-se em três etapas flexíveis e não necessariamente sequenciais:

- a. 2003 – 2005: Lançamento das bases (política; sistema; administração; recursos humanos, materiais e financeiros) para garantir a implementação do PNA/EPT.
- b. 2006 – 2010: Implementação das acções prioritárias.
- c. 2011- 2015: Consolidação e avaliação dos resultados e preparação e lançamento do segundo PNA/EPT.

Face à precariedade da educação na Guiné-Bissau, o plano pode correr o risco de ser mais um plano se não contar com as condições políticas, humanas, materiais e financeiras necessárias à sua finalização e implementação. O plano só resultará, se, entre outras condições, contar com forte apoio político; se tiver substância e forma; se for um plano integrado inscrito nas prioridades orçamentais; se permitir a maior participação possível dos principais actores e instituições nas fases da planificação da sua execução; se for aberto a discussões e debates a todos os níveis; se o seu plano de execução for descentralizado em termos de sectores educativos, permitindo a maior participação possível das instituições e actores locais; se permitir, em simultâneo, o desenvolvimento de investigações pertinentes; se preparar os recursos humanos necessários e implicar as

instituições educativas e se for aberto à comunicação com experiências de outros contextos, sobretudo ao nível sub-regional e se contar com uma forte solidariedade internacional.

No plano interno, tratando-se de um projecto que deve mobilizar toda a sociedade, requererá, naturalmente, a criação de um clima favorável, mediante: i) a construção de um consenso nacional em torno dos objectivos do Plano; ii) o fortalecimento de relações de cooperação e parceria entre o governo, sociedade civil, o sector privado e as organizações internacionais; iii) a criação de competências nacionais para apropriação do Plano; iv) a adaptação do Plano às particularidades do país; v) a inclusão dos mais necessitados no sistema (UNESCO, 2000).

O clima que hoje se vive na Guiné-Bissau e a situação em que se encontra o sistema educativo, como se verá no capítulo que se segue, não parecem favorecer empreendimentos de tamanha envergadura, a menos que nos próximos tempos aconteça uma verdadeira reestruturação do país nos planos político, social e económico.

CAPÍTULO IX

SITUAÇÃO ACTUAL DO SISTEMA E DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA

1.Sistema Educativo no contexto educativo actual

Ao longo de mais de duas décadas de tentativas de reformas inacabadas, desenvolvidas em terreno desfavorável marcado, nos primeiros momentos, por um regime político autoritário e, depois, por uma constante instabilidade política que descambou em conflitos armados violentos, por uma recessão económica que levou o país a empreender severas medidas de ajustamento da economia, por um fraco desenvolvimento do sector social e pela heterogeneidade do país, a ideia de um sistema educativo assente na democraticidade, na gratuitidade, na igualdade de oportunidades; de um sistema educativo ao serviço do desenvolvimento e progresso social, baseado num ensino polivalente e profissionalizante – que devia materializar uma política educativa correspondente – foi-se dissipando dando lugar a um sistema educativo rígido, limitado a uma rede escolar incompleta, geograficamente mal distribuída e fortemente marcada por resquícios do passado.

O sistema educativo é hoje uma realidade complexa que não pode ser reduzida a um conjunto de serviços educativos instituídos, à rotina escolar e a níveis e ciclos de ensino mais ou menos organizados. Esta definição está ultrapassada porque partia de uma concepção reducionista da educação, de uma visão estática da sociedade e de um princípio que pretendia manter as escolas como únicas instituições educativas, o que já não é compatível com as exigências do mundo actual caracterizado por uma multiplicidade de formas educativas não convencionais. Estas formas educativas orientam-se mais para as novas necessidades sociais e individuais, apoiando-se fortemente na participação social e nos processos de desenvolvimento e consciencialização das comunidades contemporâneas. Há um sistema educativo em vias de institucionalização que irá aproveitar outros ambientes educativos mais livres e menos institucionalizados sob o signo da desescolarização dos processos educativos (Nassif, 1984: 277). O processo iniciou-se, aliás, no seio do próprio sistema educativo ao valorizar a educação extra-escolar que se afirma como um sub-sistema do sistema educativo. Perante estes “ventos da desescolarização”, Santomé,

Paraskeva e Apple (2003: 3) defendem a expansão do campo de acção das instituições públicas e a sua reconstituição segundo modelos mais sensíveis.

Abordar hoje um sistema educativo implica ter em consideração alguns elementos que lhe são peculiares: a sua organização e funcionamento internos; os seus objectivos e processos; as suas relações com os restantes sectores sociais que representam outros tantos sistemas e subsistemas; a análise do seu funcionamento e rendimento, em função de um determinado contexto histórico, social, geográfico, demográfico, económico, político, social e cultural. É da dinâmica entre os factores internos e externos, em constante interacção e em função dos *inputs* que os sistemas se estruturam, funcionam e produzem resultados. As tarefas fundamentais dos sistemas educativos visam a satisfação dos fins individuais dos cidadãos, a contribuição para o desenvolvimento social e económico de um país.

Analizando a situação do actual sistema educativo guineense à luz da definição adoptada – que apresenta o sistema educativo como um conjunto organizado de meios (estruturas e acções diversificadas) orientado para a concretização do direito à educação através da garantia de uma permanente acção formativa que deve favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade, tendo por âmbito a totalidade do território de um país – arriscamo-nos a concluir, a priori, que a Guiné-Bissau não possui ainda um sistema educativo com essas características. Os indicadores já referidos e os que serão apresentados a seguir sustentariam uma tal posição.

Em virtude das tentativas isoladas de reforma, sem estudos prévios, sem orientações firmes, sem uma política educativa clara, sem uma legislação correspondente e sem recursos, o sistema educativo guineense entrou numa profunda crise, apresentando graves limitações: não cobre ainda a totalidade do território nacional, pois existem ainda zonas desfavorecidas onde não existem escolas ou são mal distribuídas em relação ao agregado populacional, obrigando as crianças a percorrer longas distâncias, a pé ou de bicicleta, para poderem realizar o direito à educação garantido pela Constituição do país; limita-se a uma rede escolar deficiente; envolve um número limitado de professores desmotivados e sem

qualificação na sua maioria; dispõe de escassos meios financeiros e materiais; exclui uma percentagem importante de crianças; caracteriza-se por uma curta longevidade escolar e por elevados desperdícios; por frequentes conflitos que provocam paralisações prolongadas. O país lida com um sistema educativo injusto e estranho que não consegue contribuir para a redução das assimetrias (regionais, locais e de género) e que mantém, ao longo de anos, rendimentos internos e externos baixos, facto que faz com que a educação na Guiné-Bissau seja considerada uma das mais caras de África.

O rendimento externo do sistema é irrelevante face à pertinência social, às competências e necessidades em mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento sócio-económico do país. Esta realidade é comprovada pela ausência de formações técnicas e tecnológicas nos domínios prioritários do desenvolvimento do país: a agricultura, a pecuária e a pesca são sectores vitais para a economia e para o desenvolvimento do país, mas são, paradoxalmente, os mais carentes em recursos qualificados. Por esta e outras razões permanecem subdesenvolvidos (DENARP, 2003:21). A formação de competências nesses domínios poderia gerar recursos para pesquisas internas e noutros domínios afins. Esses recursos, desde que devidamente valorizados, poderiam, por sua vez, gerar novos impulsos para o desenvolvimento das técnicas e tecnologia. Os argumentos esgrimidos para explicar este estado de coisas são, geralmente, de natureza económica e financeira relacionados com os elevados custos de equipamentos e laboratórios que seriam necessários para a montagem e funcionamento de instituições de formação e investigação nesses domínios. Contudo, não são considerados, por outro lado, os prejuízos que advêm da má utilização ou da subutilização dos serviços desses sectores pela falta de competências e meios adequados. Sem um investimento sério na educação e sem formação de competências nesses sectores decisivos da economia não se poderá esperar, a médio e longo prazo, alguma melhoria da economia do país e do seu desenvolvimento.

Não obstante a situação de crise, a demografia escolar tem apresentado uma forte dinâmica devido à intensa procura social da educação pelo aumento da população escolarizável e escolarizada, resultante do crescimento da população, um aumento que não tem tido correspondência ao nível do desenvolvimento social e económico do país e nem ao nível da expansão da rede escolar e das melhorias das condições materiais e humanas da

educação e do ensino, das condições de acesso e sucesso à e na escola ou ainda, do ponto de vista do aumento da igualdade de oportunidades quanto ao género e à proveniência social, resultando, por isso, o agravamento da degradação do sistema educativo e da sua administração e o aprofundamento das assimetrias.

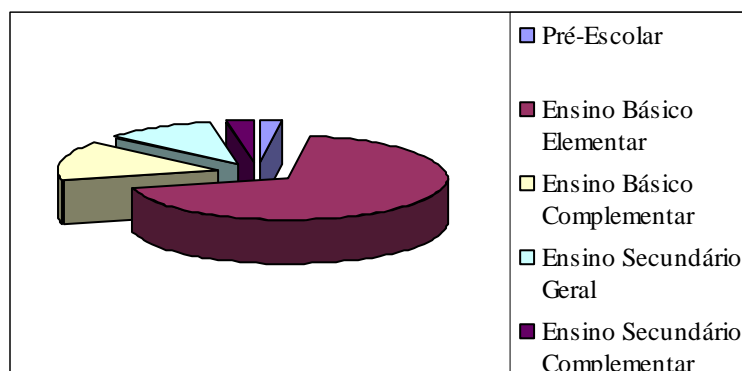
O aumento das taxas de escolarização em condições de fraca capacidade de resposta imposta pelas limitações económicas, financeiras e sociais tem constituído na Guiné-Bissau um dos maiores obstáculos à democratização do ensino, especialmente básico. No ano lectivo 1999/2000 havia um total de 180212 alunos. Como representam o Quadro nº 35 e o Gráfico nº 6, na base da pirâmide, constituída pela distribuição desses alunos pelos diferentes níveis de ensino, estavam 123.307 alunos nas quatro primeiras classes, representando 68% da população escolar e no topo apenas 2.8% de alunos nos dois primeiros anos do ensino secundário complementar. Esta situação que se mantém há vários anos é um indicador importante do rendimento interno do sistema educativo e realça o seu carácter selectivo. O acesso das raparigas ao ensino, tanto básico como secundário é ainda fraco e a discrepância entre os sexos acentua-se à medida que as crianças avançam para níveis superiores do ensino. No ensino secundário a percentagem de meninas era apenas de 36.4%. Esta discrepância entre géneros foi sempre uma das características do sistema educativo.

Quadro nº 42 – Alunos inscritos em todos os níveis de ensino 1999/2000

Nível de ensino	Alunos inscritos			
	Masculino	Feminino	Total	%
Pré-Escolar	2 027	2 132	4 159	2.31
Ensino Básico Elementar	72 974	50 333	123 307	68.42
Ensino Básico Complementar	17 345	10 367	27 712	15.38
Ensino Secundário Geral	12 912	7 092	20 004	11.10
Ensino Secundário Complementar	3 197	1 833	5 030	2.79
Total	108 455	71 757	180 212	

Fonte: Anuário Estatístico do MECT (1999-2000)

Gráfico nº 10 – Alunos inscritos em todos os níveis de ensino 1999/2000



Dados relativos ao ano lectivo 2001-2002 revelam as mesmas tendências em termos de assimetrias entre sexos e regionais. Se ao nível do SAB a tendência é de uma aproximação entre os sexos, à medida que se caminha para as regiões mais afastadas do país esta discrepância vai-se acentuando tanto ao nível das escolas públicas como das privadas e comunitárias.

Quadro nº 43 – Alunos inscritos em todos os níveis de ensino 1999/2000

Número de alunos do EB (1ª - 6ª Classe) 2000/2001												
	Publico			Privado			Madrassa			Total Naional		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
SAB	17771	16493	34264	8343	8184	16527	37	20	57	26151	24697	50848
Biombo	8483	6269	14752	989	910	1899				9472	7179	16651
Cacheu	17917	9825	27742	1623	974	2597	285	193	478	19825	10992	30817
Oio	11303	5206	16509	1393	392	1785	1811	1037	2848	14507	6635	21142
Bafatá	7826	5063	12889	1243	885	2128	578	298	876	9647	6246	15893
Gabú	9694	6302	15996	349	244	593	465	290	755	10508	6836	17344
Quinara	5047	2583	7630				146	113	259	5193	2696	7889
Tombali	7162	3566	10728	1329	1007	2336	946	640	1586	9437	5213	14650
Bolama	3256	2446	5702	376	306	682	30	7	37	3662	2759	6421
Total	88459	57753	146212	15645	12902	28547	4298	2598	6896	108402	73253	181655

Fonte: GEP

Permanece uma visão distorcida do sistema educativo: uma maioria esmagadora de alunos encontra-se no ensino básico, poucos no secundário e nenhuns em cursos de formação técnica e profissional. Aliás, a vertente profissionalizante está ausente em todos os níveis de ensino. É certo que a prioridade é concedida ao ensino básico. No entanto, para justificar o investimento que é feito nesse nível, os resultados teriam que ser mais expressivos em termos da sua universalização e qualidade e teriam que se reflectir num nível superior de preparação dos alunos para prosseguirem os estudos ou orientar-se para uma formação profissional. Por outro lado, a educação de base devia ser para todas as crianças sem nenhuma excepção e devia formar os alunos para o exercício da cidadania (Santomé, Paraskeva e Apple, 2003).

A educação de base na Guiné-Bissau, não obstante consumir a maior fatia do investimento na educação, não apresenta estas características. As taxas de escolarização são baixas, sobretudo em certas regiões, as taxas de abandono e de repetência nas primeiras classes são elevadas, muitas crianças são projectadas para fora sistema sem alternativas, sendo forçadas a abandonar precocemente o melhor espaço que poderia contribuir para a

sua educação e socialização; as crianças portadoras de deficiência não têm lugar no sistema, salvo raras exceções de algumas crianças portadoras de deficiência motora oriundas de famílias com alguma possibilidades económica ou beneficiárias de alguma solidariedade por parte das poucas instituições vocacionadas existentes no país.

1.1. Estrutura e situação actual do sistema educativo

Em termos de estrutura, o sistema mantém, na essência, o que herdou da administração colonial. Se os discursos políticos e os documentos oficiais continuam a apresentar um sistema educativo constituído por vários subsistemas (Pré-Escolar, Ensino Básico, Ensino Secundário, Ensino Superior e Alfabetização e Educação de Adultos), em termos práticos, apenas o subsistema do ensino básico assume relevância, quer pelo nível de investimento interno e externo que nele é feito, quer pelo número dos efectivos a neste nível, comparativamente a outros.

A estrutura actual do sistema educativo comporta, em termos práticos, apenas um tipo de educação, a escolar, porque a educação pré-escolar e a educação extra-escolar são pouco expressivas, como se verá.

1.1.1. A educação pré-escolar

A educação pré-escolar não chegou a constituir uma preocupação na administração colonial do ensino. A situação herdada em 1974 comportava uma *secção infantil* destinada exclusivamente a crianças dos 3 aos 5 anos que só podia ser criada nas escolas primárias. Não existiam instituições próprias para essas idades, nem programas específicos. Por isso, a criação e o apetrechamento de escolas para a infância por parte de instituições privadas era encorajada e apoiada financeiramente pelo Governo da província.

Porém, a primeira iniciativa de protecção e educação de crianças remonta ao ano de 1935 com a entrada em funcionamento do Asilo da Infância Desvalida de Bor²⁸², no dia 18 de Novembro, no quadro das iniciativas da Missão Católica e com apoio das Freiras portuguesas orientadas pela Ir. Saudade de Maria Santíssima, mandada pelo Conselho Geral da Congregação das Franciscanas Hospitaleiras Portuguesas. O Asilo foi aberto com 3 crianças apenas. A primeira creche surgiu no dia 14 de Março de 1939 na sequência das ampliações que foram sendo feitas às instalações iniciais do Asilo. A creche destinava-se a acolher as crianças órfãs e abandonadas. Nesse mesmo ano, o número de crianças acolhidas no berçário da instituição atingiu o número de 50, muitas delas libertadas das formigas, das águas dos rios e do esquife das mães. Em 1942, o Asilo contava com 50 crianças internas e 17 bebés no berçário. Até 1944, o Asilo de Bor beneficiou de verbas do Estado, através da rubrica Assistência ao Indígena, passando a partir dessa data a depender dos fundos das Circunscrição Missionária da Guiné (Rema, 1982: 485).

Em 1955, por iniciativa ainda dos missionários católicos portugueses, foi criado um Jardim-Escola, também designado Jardim Infantil, que abriu no dia 11 de Janeiro, com 13 alunos. Um ano depois da sua criação, o Jardim Infantil já contava com 57 crianças (Rema, 1982: 591)

Ao nível oficial, o que funcionava com carácter oficial e obrigatório, como parte integrante do primário, era a classe *pré-primária*, criada no dia 25 de Abril de 1964, pela portaria nº 24 044. A classe pré-primária era obrigatória para as crianças aos 6 anos e era dispensável para as que se inscreviam no ensino primário com 7 anos feitos ou a completar até 31 de Março do ano escolar da primeira matrícula, por solicitação dos pais e na condição de terem o português como língua de uso corrente e da criança possuir o desenvolvimento suficiente para iniciar a 1ª classe, nível que devia ser comprovado nos

²⁸² O Asilo da Infância Desvalida de Bor resultou da transformação de um Reformatório para menores indígenas do sexo feminino criado pelo Governador da Província em 1932, pelo Diploma Legislativo nº 678, de 30 de Maio. A instalação do Reformatório cabia às Missões. Para tal, o Governador concedeu às Missões a residência e as demais dependências que pertenciam à Quinta Experimental e Jardim de Aclimação de Bor. A decisão da criação do Reformatório era uma reacção à uma prática de exploração de raparigas que eram entregues, com ou sem consentimento das famílias, a pessoas estranhas em Bissau e Bolama. O Reformatório tinha por objectivo a educação e protecção de menores indígenas e mais tarde a educação de filhas de pais civilizados ou assimilados e a criação das famílias indígenas cristãs. Incluía também o *Berço Indígena ou Creche*, criado em 1938 (Rema, 1982: 484).

primeiros dez dias de aula pelo professor que recebesse o aluno. O objectivo do programa da classe pré-primária era fundamentalmente a aprendizagem da língua portuguesa e a preparação para a frequência da primeira classe. A classe pré-primária era ministrada nos postos escolares, nas escolas primárias, oficiais, oficializadas e particulares e em regime doméstico.

Da independência a esta parte, a situação do país em matéria de educação da pequena infância registou poucos progressos. Nos primeiros anos após a independência uma das primeiras medidas foi a supressão da classe pré-primária por alegada falta de docentes e de recursos logísticos e financeiros, sem um estudo prévio. Nos finais dos anos 70 e inícios dos anos 80 surgiram apenas dois grandes jardins ainda hoje existentes e mantendo as mesmas características: o Jardim Nhima Sanhá e o Jardim Teresa Badinda. Ambos localizados em Bissau, tinham sido criados por iniciativa do Partido/Estado. O jardim Teresa Badinda tinha sido fruto de uma cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério de Saúde Pública.

No ano lectivo 1988/89 existiam no país 6 jardins-de-infância públicos, com 792 crianças, com idades entre os 3 e 6/7 anos e 35 educadores. Os centros concentravam-se todos em Bissau e contavam com algum apoio do Partido/Estado.

Quadro nº 44 – Jardins de Infância 1988/89

Designação do Jardim	Localização	Nº crianças	Nº Educadoras
JI Nhima Sanhá	R/chão, Av. Pansau na Isna	167	11
JI Teresa Badinda	Bairro Tchada, casa adaptada	157	10
JI 14 de Novembro	Sede do Comité do Partido, Bairro Cobornel. Funcionou até 1988.	136	4
JI de Pluba	Bairro de Pluba	102	3
JI de Pefini	Sede do Partido do Bairro Pefini, desde 1981. As instalações foram cedidas mais tarde ao Ministério da Justiça, tendo sido recuperados pelo Ministério da Educação em 1988.	110	3
JI Nené Costa	Sede do Partido de Bandim 2 em casa alugada. Funcionou de 1980-1986.	120	4
Total		792	35

Fonte: MEN, Departamento da Educação Pré-Escolar

Os Jardins de Infância de iniciativa privada surgiram a partir dos anos 90. O facto deveu-se, fundamentalmente, a um série de acontecimentos transcendentais de entre os quais: i) a organização da primeira Cimeira Nacional sobre a Infância como preparação para a Cimeira Mundial sobre a Infância, realizada em Nova Iorque em 1990. Com a Cimeira Nacional foi lançada a ideia da criança global, passando a Educação da Infância a ser vista de forma mais integrada; ii) a ratificação pela Guiné-Bissau da Convenção sobre os Direitos da Criança, pela Resolução 06, de 18 de Abril de 1990; iii) a criação do Ministério da Promoção Feminina que passou a ter uma certa influência sobre a educação da infância, dada a interface mulher/criança; iv) a aprovação do Estatuto Base das Escolas Particulares que, pelos seus artigos 2º e 6º, autorizava iniciativas privadas no domínio da educação da infância, então designado *ensino infantil*.

Estes eventos, ao contribuírem para a criação de um ambiente político mais favorável, impulsionaram um aumento considerável do número de centros e de crianças inscritas. Assim, no ano lectivo 1999/2000, o número de crianças inscritas no pré-escolar tinha atingido um efectivo de 4159 (2027 do sexo masculino e 2 132 do sexo feminino), representando um crescimento anual de cerca de 306 crianças. Desse total, 1 573 (37.82%) frequentavam jardins públicos e a maioria, 2586 (62.2%), estava inscrita nas instituições privadas. No sector público, 40.8% das crianças estavam em Bissau e as restantes distribuíam-se pelas regiões de Cacheu (12.8%), Oio (8.7%), Bafatá (10.9%), Gabú (11.4%) e Quinará (15.3%). As regiões de Biombo, Tombali e Bolama não tinham centros pré-escolares (Quadro nº 45).

Quadro nº 45 – Crianças dos 3 -7 anos nos JI Públicos – 1999/2000

	3 Anos			4 Anos			5 Anos			6 Anos			7 Anos			Total		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
SAB	80	72	152	122	122	244	83	80	163	33	43	76		7	7	318	324	642
Biombo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cacheu	19	20	39	28	31	59	26	24	50	22	31	53	-	-	-	95	106	201
Oio	18	17	35	19	14	33	18	17	35	21	13	34	-	-	-	76	61	137
Bafatá	11	10	21	24	25	49	25	23	48	26	28	54	-	-	-	86	86	172
Gabú	4	7	11	19	20	39	32	31	63	37	30	67	-	-	-	92	88	180
Quinará	3	4	7	15	25	40	46	33	79	62	53	115	-	-	-	126	115	241
Tombali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolama	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	135	130	265	227	237	464	230	208	438	201	198	399	-	7	7	793	780	1573

Fonte. Anuário Estatístico 1999/2000

No sector privado a distribuição seguia praticamente a mesma lógica com maior concentração em Bissau. Efectivamente, no sector privado 70.4% das crianças que frequentavam instituições pré-escolares estavam na capital onde também se concentrava o maior número de centros. Os restantes 29.62% distribuíam-se pelas regiões de Biombo (7.8), Cacheu (12.6%), Bafatá (2,1%), Gabú (3,1%), Tomabi (4,1%). As regiões de Oio, Quinará e Bolama não beneficiavam de instituições privadas (Quadro nº 46).

Quadro nº 46 – Crianças dos 3 -7 anos nos JI Privados e Madrassa 1999/2000

	3 Anos			4 Anos			5 Anos			6 Anos			7 Anos			Total		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
SAB	165	187	352	184	212	396	204	199	403	204	207	411	111	147	258	868	952	1820
Biombo	29	19	48	27	23	50	18	23	41	36	26	62				110	91	201
Cacheu	9	10	19	39	42	81	56	77	133	56	38	94				160	167	327
Oio																		
Bafatá	4	8	12	7	10	17	6	10	16	5	4	9				22	32	54
Gabú	4	12	16	8	3	11	7	13	20	14	18	32				33	46	79
Quinará																		
Tombali	15	25	40	17	18	35	9	21	30							41	64	105
Bolama																		
Total	226	261	487	282	308	590	300	343	643	315	293	608	111	147	258	134	1352	2 586

Fonte. Anuário Estatístico 1999/2000

Quanto ao pessoal, em 1999 encontravam-se em serviço 231 educadores e animadores e destes apenas 43 (18.6%) possuíam qualificação pedagógica minimamente adequada. Em relação às infra-estruturas de acolhimento, os dados estatísticos fornecidos pela mesma fonte, relativos ao mesmo ano, revelavam a existência de 55 centros de educação pré-escolar distribuídos de forma desigual pelas regiões do país. Bissau possuía 32 (58,1%) desses centros (Quadro nº 47).

Quadro 47: Repartição dos Centros de Educação Pré- Escolar (1999/2000)

	SAB	Biombo	Bafatá	Gabú	Tombali	Cacheu	Oio	Quinará	Total
Públicas	4	-	1	1	-	6	2	4	18
Privadas	28	3	1	1	1	3	-	-	37
Total	32	3	2	2	1	9	2	4	55

Fonte: GEP

Porém, esses aumentos quantitativos, não tendo sido enquadrados numa política para a educação da infância, nem acompanhados ou apoiados por instituições competentes,

surtiram efeitos negativos ao nível da situação que já era precária. Assim, acentuaram a preferência pela capital, as carências e a desorganização e expuseram as crianças a maiores perigos, uma vez que passaram a estar sob a responsabilidade de um número cada vez maior de pessoas sem qualificação e em centros limitados em termos de segurança, higiene, recursos humanos, didácticos e em matéria de orientações

O aumento do número de jardins deu-se em simultâneo com o declínio dos apoios institucionais que inicialmente tinham sido concedidos à educação da infância pelo Estado, através do, então, Comissariado do Estado da Educação Nacional e mais tarde do Ministério da Educação Nacional, graças aos quais tinham sido criados os primeiros Jardins públicos na década de 80 e produzidos os primeiros documentos de orientação e suporte didácticos. Em termos de enquadramento na orgânica do Ministério da Educação, durante a década de 80 e início de 90, a educação pré-escolar havia ocupado sempre um lugar de relevo: em 1981 era coordenada por uma Repartição da Educação Pré-Escolar sob a tutela da Direcção Geral do Ensino e colocada no mesmo patamar com as Repartições do Ensino Básico, e do Ensino Secundário e Extra-escolar; em 1983 a coordenação da educação pré-escolar passou a denominar-se Departamento da Educação Pré-Escolar mantendo-se a tutela da Direcção Geral do Ensino e o mesmo nível em relação aos Departamentos do Ensinos Básico e Secundário. A educação pré-escolar manteve essa situação privilegiada até à primeira metade da década 90 para iniciar logo depois uma situação de indefinição nos projectos de Lei Orgânica mais recentes. Quanto aos recursos materiais e às condições de trabalho, esses registaram uma diminuição continuada, facto que levou as poucas Educadoras de Infância qualificadas que trabalhavam no Departamento a retirarem-se. É esse empobrecimento que explica hoje as profundas carências ao nível da educação pré-escolar que vão desde a falta de infraestruturas, passando pela falta de equipamentos, de suportes didácticos, de orientações, de recursos humanos qualificados e até à indefinição do Estado face à educação da infância.

Dados referentes ao ano 2000 revelavam que apenas 6.5% das crianças com idades entre os 3 e 5 anos frequentam um programa organizado de educação da infância nos jardins ou centros comunitários (MICS, 2000: 16). As poucas crianças que tinham acesso a uma instituição pré-escolar eram oriundas, em cerca de 42,6%, de famílias com um certo

poder económico e com um nível elevado de escolaridade. Os pais de 28,1% dessas crianças tinham um nível de instrução equivalente ao último ciclo do ensino secundário e outros 3,8% eram pais alfabetizados. Da totalidade das crianças que frequentavam os jardins, apenas 2,5%, com idades entre os 3 e 5 anos, eram das zonas rurais. Em geral, as crianças que frequentavam os jardins tinham um melhor domínio da língua portuguesa, o que constituía uma vantagem à entrada para o ensino básico face à grande maioria que não tinha essa oportunidade (CCA, 2001:32).

No plano curricular, os JI hoje existentes evoluem para dois modelos de organização: o modelo sem intencionalidade educativa (guarda das crianças) e modelo de educação orientada para o ensino primário (Belo e Santos, 2002: 126). Na maioria dos casos, os JI funcionam como *centros de guarda das crianças* nas quais as crianças participam em algumas actividades, mas sem nenhuma intencionalidade educativa. É ao nível destes centros que se encontra a grande maioria de educadores sem formação ou experiência. Deste modelo fazem parte – embora com uma organização diferente e com fins mais claros em termos de protecção e guarda das crianças – alguns Jardins Comunitários e os Centros não Formais de Educação de Infância (Djemberéns²⁸³) apoiados pela UNICEF e implantados no início dos anos 90.

Nos JI públicos mais estruturados e na maioria dos jardins privados, onde existe pessoal com alguma habilitação e onde existem alguns meios, as actividades com intencionalidade educativa tendem a orientar-se para a preparação da criança para o ensino básico, sobretudo ao nível dos grupos de 5 anos. São porém sobrevalorizadas as aprendizagens “escolares” em detrimento das actividades lúdicas e actividades de descoberta e de expressão. A cultura africana e a cultura guineense são pouco valorizadas, assumindo maior importância as cantigas, os brinquedos, as histórias, as imagens importadas de outras culturas (Portugal, 2004: 21).

No seio deste grupo destacam-se os Jardins de Infância organizados e dirigidos pelas Missões Católicas que dispõem de melhores condições infraestruturais e de maior sentido de disciplina na organização. Esses Jardins também comungam dos problemas

²⁸³ Um termo que em crioulo significa um espaço multifuncional onde geralmente não faltam crianças protegidas pelos adultos.

gerais com que são confrontados os restantes jardins do ponto de vista de orientações curriculares, da organização das actividades, de comunicação e de recursos humanos qualificados.

No ano lectivo 2002-2003, as Missões Católicas contavam com um total de 22 Jardins de Infância espalhados pelas regiões do país como mostra o Quadro nº 48.

Quadro nº 48 – Jardins de Infância das Missões Católicas 2002-2003

Jardins de Infância	Regime	Localidade	Região
1.JI Despertar	Privado	Bissau	SAB
2.JI Nossa Senhora de Fátima	Privado	Bissau	SAB
3.JI Sacordim	Privado	Bandim	SAB
4.JI São Paulo	Privado	Volta Bissau	SAB
5.JI de Ndade	Privado	N-dame /Antula	SAB
6.JI Catarina Antini	Privado	Volta Bissau	SAB
7. JI Madre Serafina	Privado	Bissaquil	Biombo
8. JI São Francisco de Assis	Privado	Bra	Biombo
9. JI Bakita	Privado	Safim	Biombo
10. JI Santo António	Privado	Safim	Biombo
11. JI São Carlos Lwanga	Privado	Quinhamel	Biombo
12. <u>JI São Bernadino de Senna</u>	Privado	Nhoma	Oio
13.JI Daniela	Privado	Bissorã	Oio
14..JI São Tarcísio	Privado	Bafatá	Bafatá
15..JI São José Missionário	Privado	Bambadinca	Bafatá
16. JI Morena	Privado	Bedanda	Quinará
17. I Paulo Haris	Privado	N' gore	Cacheu
18. I Francisca e António Corti	Privado	Bula	Cacheu
19.JI Bigene	Privado	Bigene	Cacheu
20.JI de Cantchungo	Privado	Cantchungo	Cacheu
21.JI São Bento	Privado	Catió	Tombali
22.J-Escola Maria Montessory	Auto/gestão	Bolama	Bol/Bijagós

Fonte: Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino

Pode-se admitir ainda a existência de um terceiro modelo de educação da infância, com características próprias, quer do ponto de vista organizacional, quer do ponto de vista curricular. Trata-se do modelo desenvolvido pelo SOS – Kinderdorf. O grupo minoritário de crianças que frequenta as Aldeias SOS, pertence a um outro mundo no qual não falta nada e que contrasta com o mundo da maioria onde falta tudo. As Aldeias SOS seguem um paradigma internacional, com filosofia, princípios e recursos próprios. Pelas suas características têm pouca comunicação com o mundo que as rodeia. A Guiné-Bissau já conta com dois grandes centros desse modelo situados na capital e na Região de Gabú,

Província Leste. Prevê-se um terceiro que será implantado no Sul do país. As Aldeias acolhem no seu seio algumas centenas de crianças.

Quanto aos materiais de apoio pedagógico, existem alguns elaborados ao longo de vários anos por iniciativa do Ministério da Educação Nacional, através do seu Departamento de Educação Pré-Escolar, até aos finais dos anos 80. Nos anos 90, com apoios da UNICEF e de algumas ONG, em especial a ALTERNAG (Associação Guineense de Estudos e Alternativas) e a Radda Barnen (ONG Sueca)²⁸⁴, foram reeditados manuais e programas da educação pré-escolar e produzidos importantes materiais, incluindo manuais para educadores de infância. Porém, a grande insuficiência é em termos de competências e apoios sustentados para adequação desses materiais (elaborados geralmente a partir de fontes estranhas à realidade guineense) e para a sua disseminação pelos Jardins para aí serem utilizados e servir de base para a formação das educadoras²⁸⁵. Essa competência não existe actualmente ao nível do Ministério da Educação que, como já foi assinalado, perdeu muito do seu ímpeto e capacidade de intervenção nessa área.

Em termos institucionais, continua a figurar no organograma do Ministério um Departamento da Educação Pré-Escolar, mas sem conteúdo e sem acção, embora a importância e as vantagens da educação pré-escolar na socialização das crianças, no conhecimento da língua do ensino e na redução das taxas de insucesso escolar no ensino básico sejam unanimemente reconhecidas (Declaração de Política Educativa, 2000:12).

²⁸⁴ À ALTERNAG e à Radda Barnen deve-se a publicação, em 1995, de uma colecção temática de grande importância para a educação pré-escolar, com os seguintes títulos: i) Programa de Formação para Animadores Pré-Escolar; ii) Manual de Saúde e Nutrição; iii) Manual de Pedagogia Pré-Escolar; iv) Manual de Expressões; v) Manual de Psicologia das Idades. A colecção foi preparada por um grupo pluridisciplinar nacional.

²⁸⁵ A Universidade de Aveiro e a Fundação Educação e Desenvolvimento da Guiné-Bissau, ao abrigo de um Protocolo rubricado em Fevereiro de 2003, colaboram com a Guiné-Bissau no apoio à elaboração de orientações curriculares para a educação pré-escolar e à sua implementação no terreno. O projecto inclui para além de acções de formação em torno de temáticas consideradas cruciais, a criação de um grupo de supervisores educacionais locais que acompanham e apoiam o processo de implementação, pela dinamização de reuniões e reflexões de equipa sobre o trabalho desenvolvido, bem como a avaliação do impacto ou efeitos do programa no terreno, nos diversos níveis da intervenção (crianças, educadores e supervisores), lançando-se bases para a constituição de uma dinâmica e estrutura de funcionamento capaz de continuar para além do próprio projecto que a cria. Todo este processo é supervisionado por docentes da Universidade de Aveiro.

A educação pré-escolar permanece privilégio de uma pequena elite da capital e de alguns centros urbanos, sendo cada vez mais distante de uma maioria de crianças de famílias mais pobres, sobretudo das zonas rurais, onde a prioridade é a luta pela sobrevivência, onde são elevadas as taxas de mortalidade infantil (principalmente na faixa dos 2 aos 5 anos) e onde prevalecem a subnutrição, as elevadas taxas de malária, diarreia e doenças respiratórias. Essas doenças constituem, ainda, as primeiras causas da mortalidade de crianças e mulheres, os dois grupos majoritários da população guineense, mas também os dois grupos mais vulneráveis²⁸⁶. Tem-se desperdiçado a mais-valia da Educação de Infância no contributo para a melhoria das condições de vida das crianças em vários aspectos, desde a educação propriamente dita até à saúde, nutrição e protecção em geral.

Em termos de organização e enquadramento oficial, a educação da infância mantém-se envolta em indefinições, sem enquadramento legal, sem apoio e entregue a iniciativas privadas ou comunitárias espontâneas. Nos diferentes projectos de Lei de Bases do Sistema Educativo de 1994, 1999 e 2001 (não aprovados) a educação da infância é por vezes reduzida a uma educação pré-escolar defendida como uma educação autónoma, complementar e supletiva da educação familiar. Noutros casos, como regista o Plano de Acção de 2000-2001 elaborado e aprovado internamente pelo Ministério da Educação Ciência e Tecnologia, a educação da infância é reduzida a uma classe pré-primária (regressando aos anos 70) a instituir nas regiões de Bafatá, Gabú, Oio e Quinará onde se registavam as mais baixas taxas de escolarização. Estas indefinições não criam espaços, nem ambiente favoráveis à definição de uma política adequada para esse sector tão necessário.

O país carece de uma lei que defina e enquadre a educação da infância, a participação da família, o papel do Estado e do Poder Local. Ao Estado devia caber a responsabilidade de criar e manter uma rede pública de instituições para a educação da

²⁸⁶ Em 1999, a taxa de mortalidade infantil foi de 124/1 000 e nos menores de 5 anos de 203/1 000. Em termos de mal nutrição, 25% de crianças menores de 5 anos sofriam de insuficiência ponderada; 30,4% de crianças apresentavam atraso de crescimento; 27,5% das crianças nasciam com menos de 2.500 gramas. A mortalidade materna era de 349/1000.000 nados vivos (MICS, 2000). No Continente africano as crianças são expostas a todos os tipos de riscos: económicos, ambientais, geográficos, políticos e culturais. A África representa 36% do número total das mortalidades de crianças com menos de cinco anos, a nível mundial. A África é o único Continente do mundo que não registou nenhuma diminuição de taxas de subnutrição nos anos 80 e 90 (UNICEF, 2002).

infância, definir normas e apoiar todas as iniciativas nesse domínio, sejam elas públicas ou privadas, em termos de orientações curriculares, espaços, equipamentos e materiais pedagógicos para poderem organizar actividades educativas que possam contribuir para o desenvolvimento integral das crianças.

São, por outro lado, necessários estudos psicológicos, sociológicos e antropológicos sobre a criança guineense para evitar que se continue a lidar, em termos educativos, com sujeitos mal conhecidos cuja participação no processo se torna, pelo facto, limitada e pouco produtiva.

Todavia, por entre todas as dificuldades enumeradas, existe um tesouro de inestimável valor que pode constituir uma preciosa reserva para as intervenções futuras no sentido de modificar essa situação, como retrata Gabriela Portugal (2004: 21)²⁸⁷:

Encontram-se profissionais abertos, interessados em confrontar ideias, esclarecer dúvidas, melhorar e inovar as suas práticas de educação, simpáticas e acolhedores no contacto com os visitantes; atentos, calmos e afáveis na interacção com as crianças e preocupados em compreender e atender às necessidades e dificuldades das crianças e suas famílias (que, em geral, expressam uma imagem positiva relativamente ao valor da educação da infância).

1.1.2. Educação escolar

A educação escolar compreende: a) um ensino básico obrigatório de seis anos, com duas variantes coexistentes: a primeira organizada em três fases sequenciais de dois anos cada, em fase experimental, como já se referiu, e a segunda estruturada em dois ciclos, sendo o primeiro de quatro classes (1ª a 4ª) e o segundo de duas classes (5ª e 6ª); b) um ensino secundário de carácter geral assente ainda na “visão liceal”; c) o ensino superior.

²⁸⁷ A Professora Doutora Gabriela Portugal, do Departamento de Ciências da Educação, da Universidade de Aveiro, num artigo intitulado: *Melhorar a Educação de Infância na Guiné-Bissau*, publicado na Revista da Universidade de Aveiro, em Outubro de 2004, caracteriza a situação da educação da infância na Guiné-Bissau e apresenta o Projecto de Investigação em desenvolvimento na Guiné-Bissau, do qual é responsável por parte da Universidade, projecto enquadrado no Protocolo de Cooperação celebrado entre a Fundação Educação e Desenvolvimento e a Universidade de Aveiro, em Fevereiro de 2003.

a) Ensino básico

O ensino básico, apesar de prioritário e obrigatório, não dispõe nem de estruturas, nem de meios para o seu real enquadramento. Em consequência, regista-se ainda em média um baixo nível de escolarização, acompanhado de profundas assimetrias em termos geográficos e de género. Em termos de acesso, as taxas de escolarização são baixas e o sistema está ainda longe de garantir uma oferta educativa capaz de abranger todas as crianças em idade escolar, principalmente do sexo feminino. Efectivamente, a taxa bruta global para a faixa dos 7 aos 14 anos, relativa ao ano lectivo 1999/2000, era de 64,4%, sendo 85% para os rapazes e 54,6% para as raparigas (Anuário Estatístico, 1999/2000).

Na faixa dos 7 aos 12 anos, a taxa líquida de escolarização situava-se em 1999/2000 em torno de 41%, com uma distribuição bastante assimétrica pelas regiões. As regiões de Gabú e Bafatá situavam-se, respectivamente, em 27% e 36%, sendo as taxas referentes ao sexo feminino de 20% e 29%. Aliás, a escolarização nessas regiões foi sempre difícil, mesmo durante a administração colonial. Este facto denota que ainda não foi possível definir uma estratégia educativa adequada para essas regiões onde predomina a religião muçulmana e onde a escolarização das meninas foi sempre um desafio a enfrentar devido ao peso das tradições. A escolarização nessas regiões exige investigação e reflexões profundas sobre a forma de estabelecer uma melhor articulação entre as escolas oficiais e as escolas resultantes de uma tradição religiosa e cultural nessas regiões, ou sejam, as escolas corânicas e as madrassas, por outras palavras, entre o ensino formal, não formal e informal.

Apesar de não serem dados suficientemente desagregados, para análises mais completas, a leitura dos dados reunidos no Quadro nº 48, referentes aos efectivos do ensino básico elementar (EBE), revelam uma discrepância entre géneros devido a diminuição dos efectivos de alunas à medida que se caminha para as classes mais avançadas. Assim, num universo de 123 307 alunos inscritos nas quatro primeiras classes, a percentagem de alunas na 1ª, 2ª, 3ª e 4ª classes era, respectivamente, de 16.7%, 9.8%, 7.96% e 6.32%. Essa discrepância é também acentuada entre ciclos do ensino básico. Assim, dos 151.019 alunos que frequentavam o ensino básico, 81.6% estavam no EBE (1ª a 4ª classes) e apenas 18,3%

estavam no EBC (5ª e 6ª classes). Em termos de género, 33.3 % era a percentagem de raparigas no EBE, contra 66.7% de rapazes e no EBC as raparigas representavam apenas 6% contra uma maioria esmagadora de rapazes. A percentagem de alunos repetentes era em média de 27% nas primeiras quatro classes (EBE) e de 26% nas duas últimas classes do ensino básico (EBC). Pode-se concluir que as taxas de sucesso no ensino básico mantêm-se baixas e que as meninas continuam a ter menos oportunidades, tanto no acesso como no sucesso escolar, comparativamente ao sexo oposto.

Quadro nº 49 – Effectivos escolares no EBE e EBC por classes e taxas de repetência 1999-2000

Classes	Effectivos				% Repetência	
	Rapazes	Raparigas	Total	M/F	Público	Privada e Madrassa
1ª	27 607	20 602	48 209	1,34	27	10
2ª	18 197	12 115	30 312	1,50	29	11
3ª	14 691	9 820	24 511	1,50	26	10
4ª	12 479	7 796	20 275	1,60	26	11
EBE	72 974	50 333	123 307	1,45	27	10
5ª	9 756	5 891	15 647	1,66	22	5
6ª	7 589	4 476	12 065	1,70	30	6
EBC	17 345	10 367	27 712	1,67	26	5
Totais	90 319	60 700	151 019	1.55	26.6	8.8

Fonte: GEP/BAD

Apesar desta situação crítica, ao nível do ensino básico não funciona qualquer tipo de apoio ou complemento educativo para alunos com necessidades escolares específicas, o qual poderia contribuir para melhorar o nível de acesso e de sucesso escolar atendendo à heterogeneidade da situação socio-económica dos alunos e sobretudo aos índices de pobreza nas zonas rurais. São igualmente inexistentes os serviços de acção social escolar.

b) Ensino secundário

O ensino secundário é de carácter geral e mantém a estrutura herdada em 1974. Com duração de cinco anos, o ensino secundário permanece dividido em dois ciclos: o primeiro (curso geral) com duração de três anos (7ª, 8ª e 9ª classe); o segundo, (curso complementar) com duração de dois anos (10ª e 11ª classes). Não existe ainda o 12º ano. A perspectiva continua a ser liceal, elitista e de prosseguimento de estudos sem alternativas

de orientação para a vida activa. O país conta hoje com 19 liceus públicos, sendo 5 em Bissau, 1 na Região de Biombo (Quinhamel), 3 na Região de Oio (Mansôa, Farim e Bissorã), 4 na Região de Cacheu (Canchungo, Bula, Ingoré e S. Domingos), 1 na Região de Bafatá (Bafatá), 1 na Região de Gabú (Gabú), 1 na Região de Quinará (Buba), 1 na Região de Tombali (Catió) e 2s na Região de Bolama/Bijagós (Bolama e Bubaque).

O número de alunos com acesso ao liceu é reduzido. Este facto deve-se à baixa taxa de alunos que concluem o ensino básico, situada em torno dos 53%, e a má distribuição das escolas secundárias pelos sectores do país. Em 1988 a taxa bruta de inscrição no ensino secundário era apenas de 6%. No mesmo ano, a taxa líquida rondava os 3%. Oito anos atrás em 1980, a situação era idêntica.

Os dados estatísticos de 1999/2000 apontavam para percentagens de 11% e 3% de alunos que frequentavam nesse ano o ensino secundário geral e o secundário complementar, respectivamente. As taxas de abandono mantêm-se elevadas ao nível do ensino secundário geral, situando-se por volta dos 50%, uma média que já vem do ano lectivo 1985/86 (Plano Quadro, 2003).

Segundo dados estatísticos oficiais apresentado no Quadro nº 50, no ano lectivo 1999/2000 num universo de 180 212 alunos matriculados em todos níveis de ensino, tanto no sector público como no privado, incluindo a pré-escolar, 25 034 encontravam-se no ensino secundário o que representava 13.88% da população estudantil nacional. Destes, apenas 8.925 (35.7%) eram do sexo feminino.

Quadro nº 50 – Efectivos no Ensino Secundário 1999/2000

Classes	Efectivos				% repetência	
	M	F	Total	M e F	Público	Privada + Madrassa
7 ^a	5 696	3 087	8 783	1,85	16	12
8 ^a	3 988	2 211	6 199	1,80	25	10
9 ^a	3 228	1 794	5 022	1,80	25	19
Ens S. G	12 912	7 092	20 004	1,82	21	13
10 ^a	2 049	1 234	3 283	1,66	17	9
11 ^a	1 148	599	1 747	1,92	14	14
Ens.S.C	3 197	1 833	5 030	1,74	16	12
Total	16 109	8 925	25 034	1.81	19.4	12,8

Fonte: GEP/BAD.

O quadro revela ainda as mesmas tendências assinaladas no ensino: o número de alunas diminui consideravelmente com os anos mais avançados e existe uma grande discrepância entre o número de alunos inscritos no primeiro ciclo do ensino secundário, 79.9%, contra 20.1% no segundo ciclo (Anuário Estatístico 1999/2000). As taxas de insucesso escolar eram também elevadas a esse nível, sendo a média de 19.4% no sector público. No ensino secundário complementar as taxas de abandono rondam hoje os 24% e as taxas de repetência 28%. Não existem dados desagregados relativos ao ensino profissional.

Os estabelecimentos do ensino secundário enfrentam, quase todos, as mesmas limitações: não existem manuais para alunos, não existem laboratórios, nem bibliotecas, as condições infraestruturais são, na maioria dos casos, desadequadas. Os estabelecimentos situados em Bissau beneficiam de melhores condições infraestruturais e de recursos. Porém, os professores são ainda maioritariamente alunos que concluíram a 11ª classe, embora se registre um número crescente de professores formados nas Escolas de Formação de Professores.

No plano interno, o ensino secundário conta apenas com um orçamento para pagamento dos docentes. No plano externo, os apoios têm sido muito limitados e a grande maioria orientada para infraestruturas.

A importância do ensino secundário na construção do futuro dos indivíduos e da sociedade não parece ser ainda reconhecida. O país carece de uma política para o ensino secundário e de uma estruturação e organização desse nível de ensino de modo a permitir que os jovens não só prossigam os seus estudos, como tenham acesso a formações técnicas, tecnológicas e profissionais segundo as prioridades nacionais. Esse desiderato existe efectivamente em vários documentos e projectos de ordenamento do sistema educativo desde o SNEF de 1981. Aliás, o projecto da Lei de Bases do Sistema Educativo elaborado pelo Ministério da Educação Ciência e Tecnologia em 2001 orienta-se nesse sentido ao distinguir duas vias no ensino secundário: prosseguimento de estudos e inserção na vida activa. Contudo, tem sido difícil materializar os desejos manifestados no plano político em relação ao ensino secundário por falta de aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo

e da definição do perfil do ensino secundário em diplomas complementares. O Ministério da Educação Ciência e Tecnologia previa no ano lectivo 2000/2001 um estudo sobre a situação do ensino secundário para viabilizar as reformas pretendidas e introduzir o 12º ano, mas tal não aconteceu (Orientações Gerais, 2000: 32).

Os conceitos “formação técnica e profissional” carecem de precisão. Em termos práticos, parecem dominados pela dicotomia escolas técnicas – liceus. Essa visão herdada da política educativa colonial impede que tenha lugar uma nova orientação do ensino profissional. A formação profissional, tal como havia sido definida em 1981, deve ser parte integrante da educação escolar embora possa processar-se em modelos próprios flexíveis e com metodologias adequadas. A formação profissional visa a aquisição de conhecimentos e competências profissionais para integração no mundo do trabalho. Os cursos profissionais devem ser organizados de acordo com as necessidades nacionais e regionais de emprego e devem ter acesso a eles os alunos que tiverem terminado com sucesso o ensino básico.

Além dos cursos de formação profissional integrados no sistema escolar podem ser organizados outros que constituam alternativas para os jovens que não conseguirem preparar-se para a vida activa pela via regular. Por outro lado, a formação profissional inscreve-se na linha da formação contínua dos trabalhadores em termos de aperfeiçoamento e de reconversão profissional (Campos, 1989: 50). Esta ideia tinha sido lançada em 1981 no quadro das propostas avançadas pelo SNEF e foi várias vezes referida ao longo de anos sem contudo produzir algum efeito nos esquemas de formação profissional que continuam a ser mais informais do que formais, a serem confundidos com as acções de educação extra-escolar que visam o aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores. Esta confusão não parece dissipada com a proposta da Lei de Bases de 2001 do MECT. A formação profissional tem sido desenvolvida em esquemas paralelos ao sistema educativo formal, sem uma orientação coerente face às prioridades nacionais em mão-de-obra qualificada e sem uma definição clara da recorrência e da progressão no sistema escolar. Este facto faz com que, tal como acontecia com o sistema colonial, o ensino liceal continue a ser o mais procurado, privilégio dos centros urbanos, em detrimento do ensino técnico-profissional tão necessário para o país.

c) Ensino superior

O ensino superior é ainda incipiente na Guiné-Bissau. Ao longo de anos foram ensaiadas várias iniciativas de organização desse nível de ensino, mas tiveram todas dificuldades em vingar²⁸⁸. Assim, em termos reais, até o ano 2003, apenas funcionaram duas instituições em regime permanente: a Faculdade de Direito e a Escola Normal Superior “Tchico Té”.

A Faculdade de Direito confere o título de licenciatura. Os alunos são admitidos com 11^a classe e seleccionados na base de um concurso que consiste em provas escritas e orais. A Faculdade é fortemente apoiada do exterior no quadro da cooperação com Portugal, mas enfrenta dificuldades em termos de condições de funcionamento sendo as actuais situadas abaixo do exigível a uma instituição dessa natureza. Não obstante, a Faculdade apresenta-se com uma sólida organização científica e administrativa que tem proporcionado a formação regular de largas dezenas de juristas. A Faculdade tem registado progressos significativos na formação do seu corpo docente constituído, na sua maioria, por quadros nacionais formados na própria Faculdade e pós-graduados em Portugal, na Faculdade de Direito de Lisboa.

Para além da formação de quadros nacionais no domínio do direito, a Faculdade tem promovido várias acções de carácter científico que têm proporcionado grandes momentos de debate nacional sobre questões de interesse vital para a ordem jurídica interna e não só. Apesar disso, é ainda muito dependente da cooperação e pouco assumida pelo governo do país.

²⁸⁸ A Faculdade de Medicina pode ser referida como uma das que não conseguiu ultrapassar as barreiras financeiras, materiais e mesmo políticas. Funcionou entre 1986 e 1991, com fortes apoios técnicos e financeiros do governo de Cuba e com participação financeira do Governo de Holanda e material da OMS. Encontra-se encerrada à espera de melhores condições para a sua reabertura. Era, na verdade, uma instituição com muitas carências e assente num modelo de organização e funcionamento muito dependente de vários factores de natureza financeira, material e científica, cuja articulação sempre levantou grandes dificuldades, razão aliás do seu encerramento. O governo cubano garantia os docentes, o governo de Holanda financiava as viagens e os subsídios para esses mesmos professores, a OMS fornecia algum equipamento e bolsas para os estudantes.

A Escola Normal Superior “Tchico Té” destina-se à formação de docentes para o ensino secundário. Os alunos são recrutados com a 11ª classe. Os cursos ministrados na escola têm a duração de quatro anos, sendo o primeiro ano destinado a reforçar os conhecimentos adquiridos no ensino secundário e a complementos de formação para atingir o 12º ano, ainda inexistente no país.

A Escola confere o diploma de bacharel em Ciências de Educação. As condições precárias da escola sofreram profundos estragos com o conflito político-militar de 1998 tendo perdido muito do seu pouco equipamento. A Escola estrutura-se em seis departamentos: i) Português; ii) Língua Estrangeira (francês, inglês); iii) Física e Matemática; iv) História e Geografia; v) Biologia e Química; vi) Educação de Base, este último em vias de extinção (SALL, 2004).

Os docentes para esta escola são recrutados pelo Director da escola em colaboração com os departamentos solicitantes na base de um concurso documental, de entre os seus próprios diplomados ou candidatos com uma formação equivalente ou superior, desde que tenham experiência de docência. Um número significativo de professores é contratado, o que confere uma certa instabilidade ao seu corpo docente. Estes dois factores, professores externos e professores sem experiência de docência recrutados por necessidade, agravados pela falta de equipamentos e meios de ensino, são responsáveis pela fraca qualidade da formação que é ministrada aos alunos.

A Escola enfrenta várias dificuldades estruturais e de funcionamento. Carece de profundas reformas ao nível dos currículos e programas, de equipamentos e de recursos didácticos, designadamente de uma biblioteca com manuais para as diferentes disciplinas e para as didácticas e ciências de educação, de um laboratório e de equipamento informático para os alunos, um instrumento hoje indispensável em qualquer instituição de formação e de um corpo docente próprio e estável. Do ponto de vista financeiro, a escola não possui um orçamento à altura das suas despesas obrigatórias de funcionamento e das suas obrigações face aos alunos bolsistas²⁸⁹. Os professores, devido aos salários baixos, que muitas vezes não são pagos, mostram-se desmotivados e reivindicam acções de formação e

²⁸⁹ Em 2003 a situação dos montantes para bolsas atrasadas ascendiam ao valor de 26.866.845 Francos CFA, correspondente a cerca de 41.000,00 Euros.

atualização. Em suma, a escola precisa de ser redefinição para melhor poder responder aos desafios que se põem ao nível de formação de professores para o ensino secundário.

Surgimento de duas universidades na Guiné-Bissau

Entretanto, a necessidade de encontrar outros modelos de organização do ensino superior levou ao ensaio de várias alternativas ao longo de anos. O esboço de uma primeira reflexão sobre um projecto de universidade na Guiné-Bissau data de 1991 e é da autoria de Carlos Lopes, primeiro Director do INEP. Em 1997, desenhou-se o projecto UNIBIS, Universidade de Bissau, que devia ser consolidado no quadro de um protocolo entre o Ministério da Educação Nacional da Guiné-Bissau e a Cooperativa de Ensino Universidade Lusíada, mas o projecto não chegou a ser concluído devido à queda do Governo que na altura coordenava essa iniciativa²⁹⁰.

Apesar da precariedade do sistema educativo das inúmeras dificuldades em garantir o pleno funcionamento de duas instituições superiores; não obstante a inexistência de um quadro político coerente definido pelo Estado em relação ao ensino superior de modo a permitir que instituições desse nível (públicas ou privadas) beneficiem dos apoios indispensáveis ao seu funcionamento; sem um quadro legislativo adequado que enquadre o ensino superior e o funcionamento dos seus estabelecimentos; sem o Estado definir os mecanismos de financiamento de instituições de nível superior de interesse vital para o desenvolvimento do país; sem que exista alguma definição clara do âmbito e objectivos do ensino superior no contexto da Guiné-Bissau, como parte integrante do seu sistema educativo, surgiram, de uma só vez, duas universidades no ano lectivo 2002/2003: a Universidade Amílcar Cabral (semi-pública) e a Universidade Colinas de Boé (privada).

A primeira, a Universidade Amílcar Cabral (UAC), situa-se no designado Complexo Escolar 14 de Novembro, nas antigas instalações da Secretaria de Estado da Juventude e Desportos. A Universidade tinha sido criada em 1999, pelo Decreto-lei nº 6/99 de 3 de

²⁹⁰ Era o Governo do Primeiro Ministro Manuel Saturnino da Costa.

Dezembro, para ministrar cursos universitários, politécnicos e profissionalizantes, podendo atribuir graus de bacharel, licenciado, mestre e doutorado (Art. 4º).

De entre as suas missões, a Universidade, deveria integrar num quadro, ainda mal definido, as instituições de ensino superior existentes no país, designadamente, a Faculdade de Medicina, a Faculdade de Direito de Bissau, a Escola Normal Superior “Tchico Té” e outras instituições desse nível. UAC deveria criar também novas faculdades e cursos nos domínios, designadamente, de ciências económicas e sociais, de ciências de educação e da comunicação, de ciências jurídicas, de medicina e veterinária, de engenharias e de ciências agrárias.

O modelo institucional escolhido é abrangente e deverá integrar as diversas áreas e níveis de formação, compreendendo o ensino universitário, politécnico e técnico-profissional, bem como a formação contínua, num *corpus* universitário. Pretende-se com este modelo estruturar a Universidade em áreas científicas por se considerar ser a forma mais adequada à interdisciplinaridade e à inter complementaridade científica e institucional. É, contudo, um modelo ainda pouco definido e o seu desenvolvimento, sobretudo na sua primeira fase de federação das instituições, pouco explicada. Aliás, o processo de integração das instituições num único corpo universitário não vem definido no Decreto nº 6/99 que criou a UAC, nem no Decreto 16/99 de 3 de Dezembro de 1999 que instituiu a Comissão Instaladora da UAC e definiu as suas atribuições. Embora referido no art. 21º do projecto de Lei do Ensino Superior, o processo vai carecer de uma regulamentação em diploma específico. O processo não se afigura pacífico, tendo em conta sobretudo a experiência e a solidez da Faculdade de Direito consolidada ao longo de vários anos e a qualidade dos resultados por ela já alcançados em termos de quadros formados (licenciados e mestres), resultados que comprovam um elevado grau de eficácia e de eficiência, se forem tomados em consideração os meios postos à disposição dessa instituição. No mesmo patamar se pode colocar o INEP cuja organização, competência, produtividade e prestígio é sobejamente conhecida, tanto no plano nacional como internacional. Por isso, valeria a pena reflectir se a federação das instituições irá efectivamente melhorar o que existe ou se irá agravar a situação já precária da maioria das instituições de formação existentes no país.

Por outro lado, o funcionamento das duas instituições de nível superior existentes é fortemente influenciado por limitações de ordem política, de recursos humanos, infraestruturais, materiais e financeiras que estruturam e condicionam o seu ambiente. As duas instituições precedentes nunca tiveram um espaço próprio, equipamentos e recursos humanos adequados aos seus fins. A própria universidade nascente carece de estes elementos básicos, partilha o espaço com outras instituições, designadamente com a Faculdade de Direito e com o INEP, uma coabitação que não parece de fácil gestão. Estas limitações influenciarão naturalmente a sua organização e o seu funcionamento e os seus resultados.

A integração ou federação não podem, nem devem ser o único modelo de organização do ensino superior na Guiné-Bissau. Partindo das unidades básicas que podem configurar o ensino superior (universidades; escolas superiores não integradas em universidades e escolas do ensino politécnico), as combinações podem ser múltiplas, permitindo definir vários tipos de estabelecimentos e agrupamentos de estabelecimentos de ensino superior. Estas possibilidades aparecem no projecto de Lei de Bases do Sistema Educativo elaborado pelo Ministério da Educação Nacional em 1994, designadamente no seu artigo 27º. Neste aspecto, o projecto de Lei de Bases do Sistema Educativo de 2001 é lacunar.

Existem, contudo, outros modelos, outras possibilidades. Um estudo efectuado pelo Banco Mundial nos países em desenvolvimento revela-nos a existência de três grandes categorias do sistema do ensino superior, de acordo com o grau de diferenciação dos estabelecimentos de ensino superior que coincidem com os já referidos: i) um sistema público não diferenciado composto apenas por universidades do Estado; ii) um sistema público diferenciado composto por estabelecimentos públicos, com um número elevado de universidades e estabelecimentos superiores não universitários; iii) um sistema público e privado diferenciado, composto de estabelecimentos públicos e privados. As diferenciações ocorrem em função dos meios económicos do país. Nos países de fracos rendimentos, a opção, na maioria dos casos, é por sistemas baseados em universidades de Estado (Banco Mundial, 1995:31).

Em Portugal, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86) estabeleceu apenas dois sistemas distintos, mas não isolados: ensino universitário e ensino politécnico (Quadro nº 51).

Quadro nº 51 – Ensino superior em Portugal

Sistemas	Estabelecimentos
Ensino universitário	Universidades e escolas universitárias não integradas
	Escolas, institutos ou faculdades diferenciados e/ou por departamentos ou outras unidades. Pode ainda integrar escolas superiores do ensino politécnico as quais podem ser associadas em unidades mais amplas, com designações várias.
Ensino politécnico	Escolas superiores especializadas nos domínios de artes, educação, tecnologia, entre outros.

Fonte: Lei nº 46/86 (Portugal).

A Universidade Amílcar Cabral, apesar de pública, será gerida por uma entidade de direito privado – a FUNPEC (Fundação para a Promoção do Ensino e da Cultura. A FUNPEC e a COFAC (Cooperativa de Formação e Animação Cultural), entidade criadora da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia (ULHT), formam a Sociedade Luso-Guineense de Gestão da UAC. A opção por este modelo de gestão parece fundamentar-se em razões de eficácia e eficiência. Porém, na Guiné-Bissau, onde é criado, pela primeira vez, um sistema universitário, não existem ainda experiências de gestão nesse domínio, nem são conhecidas as experiências da FUNPEC. Mas em termos de gestão, o que pode existir é uma boa ou má gestão. Exemplos destes dois tipos de gestão existem tanto no sector público, como no privado. Na gestão do modelo participa ainda a Sociedade Luso-Guineense de Gestão da UAC. À primeira vista, a impressão é de que se está perante um modelo gestão complexo, ainda mal entendido e, quiçá, pouco prático para o contexto universitário guineense nascente. O modelo que parece resultar de uma simples contaminação do modelo adoptado por uma instituição privada portuguesa, a ULHT, poderá vir a acarretar custos que poderão limitar o acesso da maioria dos jovens²⁹¹ e possivelmente custos políticos elevados por ser uma primeira tentativa dessa natureza.

A segunda instituição superior criada é a Universidade Colinas de Boé. Ela surge como uma instituição privada, orientada para sectores fundamentais que deverão acompanhar e apoiar o desenvolvimento do país. Em termos de licenciatura as ofertas

²⁹¹ A Universidade iniciou o seu funcionamento com 1200 alunos que seguiram um ano propedêutico nas opções ciências e humanidades e cerca de 50 professores. Porém, conta pôr em funcionamento, no próximo ano lectivo(2005/2006) algumas faculdades que irá criar.

iniciais são: i) Administração Pública e Economia Social; ii) Gestão e Contabilidade; iii) Comunicação Social e Marketing; iv) Sociologia. A Universidade, instalada na antiga fábrica de tratamento de castanha de caju, iniciou o seu funcionamento com cerca de 500 alunos e 20 professores e conta com apoio do Instituto Politécnico de Leiria. Não se conhece o diploma da sua criação. Tal como a Universidade Amílcar Cabral, é confrontada por uma série de limitações de ordem humana, material, financeira e logística.

Estas duas instituições têm conseguido um número apreciável de alunos, dada a intensa procura por parte de milhares de jovens que já concluíram a 11^a classe e que não encontravam outras alternativas para além da Faculdade de Direito e da Escola Normal Superior “Tchico Té”. Têm por outro lado recrutado docentes devido ao nível atractivo de salários que oferecem, facto que está a criar algumas dificuldades no funcionamento da Escola Normal Superior “Tchico Té” que, como já se afirmou, não possui docentes próprios sendo por isso obrigada a contratar um número considerável de professores externos.

A importância do ensino superior para o desenvolvimento económico e social da Guiné-Bissau é incontestável. Aliás, hoje, um dos mais fortes apelos lançados pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento é o de inscreverem o ensino superior na agenda das suas prioridades para poderem beneficiar das novas oportunidades que o ensino desse nível oferece em termos do aumento da produtividade nacional e da contribuição para o crescimento económico. São as instituições superiores que proporcionam aos jovens os conhecimentos e as competências de alto nível para poderem desempenhar funções-chave nos sectores público e privado; são também as instituições de nível superior que, de uma forma especial, desenvolvem pesquisas para a adaptação e difusão de conhecimentos que muito contribuem para o progresso de um país. Por isso, existe uma significativa correlação entre o desenvolvimento do ensino superior e o desenvolvimento económico. As instituições superiores podem ainda ter um papel social decisivo na construção da identidade nacional, ao proporcionarem espaço para debates nacionais entre várias correntes de opinião (Banco Mundial, 1995). Podem, por outro lado, ter um papel decisivo na formação dos recursos humanos para a educação.

Porém, a criação de instituições de nível superior em contextos educativos marcados por profundas carências, em que se põe de forma grave o problema de equidade no acesso e no sucesso, em que os sistemas educativos procuram ainda uma identidade, pode tanto ser um desafio, para uma maior abertura à ciência ao progresso, como pode ser uma ameaça devido ao aprofundamento das desigualdades. Tudo depende da forma como é encarado e assumido o projecto. É do ponto de vista desta ameaça que se pode questionar, no caso concreto da Guiné-Bissau, a pertinência e a oportunidade de aparecimento dessas duas instituições sem uma preparação prévia dos contextos em que se vão inserir e funcionar. Isto porque o país atravessa ainda uma grande instabilidade, a situação económica é notoriamente frágil, o contexto nacional é marcado pela ausência de uma política global para a educação e pela indefinição do Estado face ao ensino básico (cada vez mais dependente do exterior) que não consegue ainda garantir as quatro classes elementares à maioria das crianças, secundário (caracterizado ainda pela via única, não definido do ponto de vista da sua entidade e frequentado por uma baixa percentagem de alunos, sendo ainda mais baixa a percentagem dos que o concluem) e profissional (que funciona em instituições paralelas).

De acordo com o Banco Mundial, nos países em desenvolvimento, os constrangimentos económicos ditados pelos compromissos de ajustamento estrutural levaram, na impossibilidade de conter o fluxo de alunos nas instituições superiores, a reduções drásticas dos gastos por aluno que passaram de uma média de 6.300 USD em 1980, para 1500 USD em 1988. Estas reduções tiveram um impacto negativo na qualidade do ensino e da investigação. As instituições passaram a funcionar em condições difíceis, com um número elevado de alunos e em instalações deterioradas, com recursos por vezes limitados ao pagamento apenas de salários, sem capacidade para encarar despesas relacionadas com manuais, materiais de ensino, produtos para laboratórios e para manutenção das instalações. A maioria das políticas para o ensino superior praticadas nos países em desenvolvimento levou a um rápido crescimento do número de inscritos que atingiram níveis médios na ordem dos 6,2% anuais nos países de fraco rendimento e de 7,3% anuais nos países de rendimento intermédio, superiores às suas capacidades financeiras, o que teve como consequência a baixa qualidade dos cursos ministrados e a elevada taxa de desemprego de diplomados. O ensino superior caracterizava-se nesses

países por um baixo rácio professor/alunos, pela sub-utilização dos programas, pelas elevadas taxas de abandono e de repetência e por um peso excessivo de despesas não educativas em subvenções para alojamento e alimentação de alunos, na maioria dos casos provenientes de famílias abastadas, representando por isso despesas sociais regressivas. Em muitos países de África francófona, mais de 50% dos orçamentos do ensino superior é empregue no pagamento de subvenções não directamente relacionadas com os estudos (Banco Mundial, 1995: 2-3).

Nesses países, geralmente de limitados recursos, torna-se difícil acordar uma atenção sustentada ao ensino superior diante das dificuldades em garantir o acesso a uma escolarização de base universal. Por outro lado, os investimentos no ensino básico e no ensino secundário têm uma taxa de rentabilidade mais alta do que ao nível do ensino superior. A universalização do ensino básico é susceptível de conduzir mais rapidamente à igualdade por reduzir as desigualdades de rendimentos. Perante estas contingências, conclui o Banco Mundial, compete a cada país tomar as opções que melhor entender em termos de prioridades a acordar a cada um desses níveis e escolher a melhor forma de organizar o seu sistema educativo (Banco Mundial, 1995: 4).

Um outro aspecto a ter em conta na implantação do ensino superior é a definição clara do papel do Estado. Existem fortes razões que aconselham o Estado a definir uma política geral favorável ao desenvolvimento do ensino superior, tanto público como privado, e a utilizar os fundos públicos como meio de financiamento para estimular a formação e a investigação. Destaco algumas: a) os investimentos no ensino superior produzem efeitos externos positivos para o desenvolvimento económico como os benefícios a longo prazo das investigações e do desenvolvimento da transferência de tecnologias, vantagens que podem favorecer mais às políticas públicas; b) os grupos economicamente mais desfavorecidos, que representam uma maioria nos países de baixo rendimento, têm dificuldades em aceder a financiamentos para custeio dos seus estudos superiores, algo a que um Estado democrático não pode ser indiferente a isso; c) o ensino superior pode ter um papel determinante no desenvolvimento da educação de base e secundária.

Sendo inevitável o apoio e o financiamento do Estado neste nível de ensino, é importante que ele defina uma política coerente para o ensino superior, a forma de financiamento, as medidas de intervenção, bem como as estruturas que possam permitir um controlo eficaz, para evitar a proliferação de instituições de ensino pós-secundário e racionalizar os meios públicos. O Estado deve, no quadro dessa política, reforçar a autonomia e as responsabilidades das instituições de ensino superior. Os fundos públicos podem ser complementados por fundos privados. Muitos países não hesitaram em incentivar o surgimento de instituições privadas para aliviar a pressão sobre os fundos públicos. Mas o que é indispensável é que o Estado crie um clima propício ao desenvolvimento do ensino superior e defina uma forma de o financiar para garantir a sua sobrevivência e desenvolvimento. É esse o grande desafio que ainda não foi ganho em muitos países africanos, sobretudo da África Ocidental.

Na Guiné-Bissau, os passos nesse campo tão exigente deviam, face à precariedade da situação do país e às experiências de outras realidades designadamente de países vizinhos, suscitar uma análise mais profunda da situação geral do ensino e um estudo direccionado para o ensino superior, seus objectos e forma de organização e funcionamento no país, um debate público participado por todas as forças políticas nacionais para a preparação das decisões a serem tomadas na elaboração de um projecto de ensino superior para o país, bem como para a criação de largos consensos que possam facilitar a implementação desse projecto.

1.1.3. A educação extra-escolar

A educação extra-escolar é pouco expressiva e limitada a tímidos programas de alfabetização e educação de adultos cujos resultados são ainda pouco visíveis em relação aos meios investidos. O Subsistema de Alfabetização e Educação de Adultos não funciona como parte integrante do sistema educativo, mas em acções isoladas de alfabetização de adultos no quadro de projectos autónomos. Os adultos continuam fora do sistema na sequência das alterações, introduzidas ao longo dos primeiros anos após a independência, forçadas por restrições orçamentais e por limitações em termos de recursos humanos e de

condições nas escolas visto que a maioria não dispõe de instalações, nem de electricidade, uma situação que é ainda vigente. As únicas saídas ensaiadas para os adultos não passaram do seu enquadramento em alguns centros de alfabetização cujos resultados se situaram sempre aquém das expectativas. Para os poucos adultos que têm conseguido ultrapassar a fase de alfabetização não existem perspectivas de consolidação e de acesso a outros níveis de ensino.

Contudo, a educação extra-escolar, como complemento da formação escolar ou em suprimento da sua carência, não se limita apenas à alfabetização. Ela deve inserir-se numa perspectiva de educação permanente e de continuidade da acção educativa. As iniciativas nesse domínio podem caber a várias instituições de carácter local, regional e nacional e podem incidir sobre vários sectores. A educação para o exercício da cidadania, a educação para a paz e solidariedade nacional, a ocupação dos tempos livres dos jovens poderiam ser, entre vários outros, os vectores a sugerir para o contexto guineense.

1.2. Sector privado

A Administração da Educação engloba também uma importante rede de escolas privadas e recentemente de escolas comunitárias em expansão. Segundo o Decreto 7/91, de 20 de Maio, são consideradas escolas privadas as escolas que não funcionam sob a tutela do Ministério da Educação e são financiadas por personalidades ou ONGs nacionais ou estrangeiras; as escolas criadas e mantidas por pessoas colectivas de direito público, enquanto não forem oficializadas e as escolas estrangeiras que funcionam com o currículo do país de origem. Embora persista uma certa confusão em termos de classificação das escolas abrangidas por esse Decreto – não regulamentado e, entretanto, desactualizado devido a importantes transformações ocorridas no âmbito deste grupo de escolas – considero que se enquadram no espírito do decreto as seguintes categorias de escolas:

- a) As denominadas escolas privadas;
- b) As escolas madrassas;
- c) As escolas comunitárias;
- d) Escolas em auto-gestão.

Muitas destas escolas obedecem aos princípios gerais, às finalidades, às estruturas e aos objectivos do sistema educativo, embora ainda mal enquadradas na rede de escolas do país.

1.2.1. As escolas privadas

As escolas privadas tendem a ser escolas criadas e mantidas por iniciativa, predominante, de entidades privadas singulares. Neste grupo distinguem-se:

a) *Escolas privadas não subvencionadas* mantidas com a contribuição dos alunos, em que os proprietários, professores ou não, têm uma margem muito maior de autonomia na tomada de decisões relativas aos assuntos pedagógicos, administrativos, financeiros e organizacionais. Cerca de 70% destas escolas pertencem a professores das escolas públicas no activo e são por eles dirigidas, apesar das limitações impostas pelos números 6 e 7 do artigo 8º do Decreto nº 7/91 que instituiu o Estatuto-Base das Escolas Particulares.

b) *A rede de escolas privadas criadas e geridas pela Missões Católicas e por outras igrejas.* As escolas das Missões, sobretudo Católicas, são mais numerosas e possuem maior peso no cômputo geral das escolas privadas. As informações disponíveis permitem considerá-las fortemente estruturadas, estáveis e dotadas de melhores condições infraestruturais e de recursos educativos. O modelo organizacional tende a ser centralizado, porém, com uma importante participação de alunos, pais, professores e da comunidade escolar. As escolas das missões católicas beneficiam da larga experiência dos missionários em termos de organização, educação e ensino. A componente educação assume cada vez maior relevância na formação da personalidade das crianças. A qualidade das relações humanas, o respeito pelos outros, a fraternidade, a disciplina, a educação física e a educação mental, em suma, a moral cristã, constituem o epicentro da política educativa das Missões Católicas. Embora exista efectivamente a contribuição financeira dos alunos, os custos não são assumidos na totalidade por eles na medida em que existe uma importante subvenção da parte de instituições ligadas às Missões Católicas.

As escolas das Missões Católicas são na realidade as melhores do país apesar de serem também confrontadas com algumas das dificuldades que afectam o ensino público no país. Uma dessas dificuldades é o facto de não terem um corpo docente próprio, dependendo neste aspecto dos professores das escolas públicas que são submetidos a acções internas de formação visando o seu aperfeiçoamento. Embora persistindo ainda algumas dificuldades em termos de desempenho, pode-se dizer que ao nível das escolas missionárias prepara-se um professor mais consciente das suas responsabilidades, mais interveniente e mais educador. Também ao nível das escolas das missões, sobretudo secundárias, faltam equipamento e meios de ensino. Como acontece no ensino público, a via é única. Possuem, contudo, condições incomparáveis às das melhores escolas públicas. No ano lectivo 2002/2003 (Quadro nº 52), as escolas das Missões Católicas contavam com total de 13.643 alunos, sendo 56.9% do sexo masculino e 43.1% do sexo feminino, distribuídos por níveis de ensino que iam do pré-escolar à 11ª classe, incluindo a formação profissional. Ao nível do género, a situação era, em média, melhor do que a do ensino público.

Quadro nº52 – Effectivos das escolas das Missões Católicas 2002/2003

Classes	Masculino	%	Feminino.	%	Total
Jardim	530	49,0	550	50,9	1.080
Pré – Primária	175	48,0	188	51,7	363
1ª Classe	1.255	51,81	1.167	48,18	2.422
2ª Classe	1.308	57,16	980	42,8	2.288
3ª Classe	1.089	60,3	716	39,6	1.805
4ª Classe	816	60,6	530	39,3	1.346
5ª Classe	489	59,0	339	40,9	828
6ª Classe	496	61,6	309	38,3	805
7ª Classe	502	63,4	289	36,5	791
8ª Classe	365	60,9	234	39	599
9ª Classe	245	57,2	183	42,7	428
10ª Classe	141	53,6	122	46,3	263
11ª Classe	168	56,0	131	43,8	299
Escolas Prof.					326
Total	7 579	56,91%	5 738	43,08%	13 643

Fonte: Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino

A rede das escolas das missões era constituída por 81 estabelecimentos que cobriam os níveis do pré-escolar ao ensino secundário e profissional. Em 34 estabelecimentos escolares o modelo de gestão era o da autogestão que envolvia três parceiros: as comunidades, as Missões e o Ministério da Educação (Quadro nº 53).

Quadro nº 53 – Escolas das Missões Católicas 2002/2003

Escolas	Número Total	Regime		Dioceses	
		Privado	Autogestão	Bissau	Bafatá
Jardins Infantis	22	21		17	05
Escolas Primárias	39	13	26	30	09
Escolas Básico Complementar	11	07	04	08	03
Liceus	07	03	04	04	03
Escolas Profissionais ²⁹²	02	02		02	
Totais	80	46	34	61	20

Fonte: Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino

No ano lectivo 1999/2000, existiam, segundo o Anuário Estatístico, 186 escolas privadas em todo o país. Destas, 85 (45.7%) estavam situadas em Bissau. As 186 escolas eram frequentadas por um total de 25.875 alunos, representando 14.4% do total de alunos desse ano lectivo, distribuídos pelos anos curriculares da seguinte forma:

Quadro nº 54 – Efectivos das escolas privadas

	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a	11 ^a	Totais
M	4657	2387	1886	940	772	1475	569	430	311	193	139	13759
F	4182	2174	1503	743	592	1281	480	425	351	227	158	12116
Total	8839	4561	3389	1683	1364	2756	1049	855	662	420	297	25.875

Fonte: Anuário Estatístico 1999/2000

As escolas privadas apresentam em geral uma melhor aproximação entre os géneros. Em termos de organização, tal como acontece nas escolas públicas, não há uma situação clara por não existir nenhum diploma enquadrador nessa matéria. Cada escola define os seus órgãos, porém na prática o único órgão funcional é o director. Algumas escolas possuem um regulamento interno, mas esse nem sempre é correspondente à vida real da escola. Existe assim um regulamento para constar e uma prática e vivência escolar efectivas. As escolas privadas adoptam em geral os planos curriculares e programas oficiais e gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Em termos de professores, contam com os do ensino público e por isso estão sujeitas aos mesmos problemas da falta de qualidade. As escolas privadas são, no entanto, escolas estáveis do

²⁹² São os Centros de Instrução e Formação Artesanal e Profissional de Bissau e Bula. O Centro de Bissau ministra os cursos de electricidade, mecânica auto, construção civil e o primeiro nível de informática; o de Bula, os cursos de carpintaria, mecânica auto, serralharia, o primeiro nível de informática e agricultura.

ponto de vista do funcionamento. Porém, em matéria de infraestruturas e suportes didácticos, a grande maioria funciona em instalações precárias e numa ausência quase completa de materiais didácticos. Genericamente, a qualidade do ensino e os resultados ao nível dessas escolas situam-se muito longe do desejado, embora, se possa admitir serem melhores do que as escolas públicas.

1.2.2. Escolas madrassas

São escolas confessionais relacionadas com a religião islâmica, criadas e mantidas pelas autoridades religiosas. Essas escolas, que funcionam geralmente junto das mesquitas, ensinavam em tempos a religião islâmica e a língua árabe. Hoje, tentam seguir na sua maioria os programas oficiais de ensino. Como acontece com outras escolas, as escolas madrassas enfrentam dificuldades relacionadas com a instabilidade do seu corpo docente e a sua baixa qualificação, com uma rede de escolas de má qualidade, com baixos índices de sucesso e com programas mal estruturados, sendo visível a dificuldade de articulação dos seus conteúdos específicos com os oficiais, principalmente no tocante à língua portuguesa. As escolas enfrentam também dificuldades financeiras e materiais.

Em termos de efectivos, no ano lectivo 1999/2000 estavam inscritos nas escolas madrassas um total de 6113 alunos, dos quais 36.7% eram do sexo feminino. Como se pode concluir pela leitura do Quadro nº 54, havia uma distribuição muito irregular dos alunos pelas regiões. A maioria dos alunos concentrava-se nas regiões de Oio (46.6%), Tombali (23.1%) e Gabú (11.7%). As três regiões juntas tinham mais de 80% dos alunos.

Quadro nº 54 – Alunos das escolas madrassas 1999/2000

	1ª Classe		2ª Classe		3ª Classe		4ª Classe		5ª Clas.		6ª Clas.		Total		
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	Geral
SAB	41	24	21	13	20	5	13	1	0	0	0	0	95	43	138
Bafatá	93	44	86	24	122	25	0	0	0	0	0	0	301	93	394
Gabú	243	142	121	73	49	8	33	5	0	0	0	0	446	228	674
Biombo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cacheu	73	87	56	49	40	16	46	1	0	0	0	0	215	153	368
Oio	912	614	552	262	180	129	104	35	29	4	16	9	1793	1053	2846
Bolama	12	6	9	1	0	0	9	0	0	0	0	0	30	7	37
Quinará	84	62	38	35	14	12	0	0	0	0	0	0	136	109	245
Tombali	449	406	232	103	172	49	0	0	0	0	0	0	853	558	1411
Totais	1907	1385	1008	560	597	244	205	42	29	4	16	9	3869	2244	6113

Fonte: Anuário Estatístico 1999/2000

Do ponto de vista de géneros notava-se uma marcada tendência de diminuição brusca do número de alunas nas classes mais altas. A discrepância era fortemente acentuada ao nível da 3^a, 4^a e 5^a classes, nas quais atingia níveis, respectivamente, de 30.5%, 17%, 12.1%. Na 6^a classe o número de alunos era apenas de 26, sendo 19 rapazes e apenas 9 raparigas. É importante notar que na Guiné-Bissau o ambiente criado em torno da religião muçulmana e das tradições dos grupos étnicos que a praticam não é favorável às raparigas que são dadas em casamento em idades cada vez mais tenras. A situação exige uma estratégia para a escolarização das raparigas que envolva as próprias famílias das crianças de ambos os sexos, que deverá ser negociada com a participação de todas as partes envolvidas na educação e implementada na base da co-responsabilização.

A rede de escolas madrassas tem vindo a alargar-se, em detrimento da qualidade dos estabelecimentos escolares, da sua organização e gestão. No ano lectivo 1999/2000, existia num total 78 escolas madrassas, representando 7.42% do total dos estabelecimentos escolares existentes no país nesse mesmo ano (1051). Dessas 78 escolas 62.8% eram barracas, 33.3 % eram escolas de construção tradicional melhorada e apenas 3 escolas eram de construção definitiva.

O ensino nas escolas madrassas é dos mais pobres do país. Os princípios de base e a filosofia dessas escolas são ainda mal conhecidos e talvez por isso existem dificuldades do seu enquadramento no sistema nacional de ensino.

As escolas madrassas não devem ser confundidas com as *escolas corânicas*. Estas representam uma tradição de gerações e podem funcionar junto das mesquitas e ou em casa dos mestres e destinam-se a garantir às crianças o ensino do alcorão com apoio de mestres e a participação de alunos e seus pais. O mestre conhece o alcorão, na maioria dos casos, de cor, e dedica-se à sua leitura e difusão. O mestre tem também por missão fazer com que as crianças memorizem integralmente o texto sagrado, através de repetições mecânicas. Segundo o método utilizado, as crianças são levadas, numa primeira fase, a reconhecer as letras do alfabeto árabe, para na fase seguinte aprenderem a pronunciá-las. O tempo da aprendizagem é em função da capacidade de memorização da criança, da sua aplicação e da disponibilidade, podendo variar, em média, entre os seis a dez meses. Porém, para lá da

pobreza dessas escolas e do facto de pouco contribuírem para o desenvolvimento intelectual da criança, o que está a constituir uma preocupação das autoridades guineenses – e que já era uma realidade na República vizinha do Senegal – é a tendência dessas escolas serem transformadas em centros de exploração das crianças pelos seus mestres que as impelem à mendicidade para angariarem o sustento dos mestres. Hoje é muito frequente verem-se, em muitas localidades do país, crianças que pululam por todos os sítios, por vezes perigosos, para cumprirem as metas diárias fixadas pelos mestres.

1.2.3. Escolas comunitárias

As escolas comunitárias – concentradas inicialmente em Bissau – iniciaram a sua expansão pelas zonas rurais no final da década de noventa após o conflito político-militar de 1998, intensificando-se o processo a partir do ano lectivo 2000-2001 (Lino Bicari, 2004). O surgimento deste movimento – que já atingiu uma expressão significativa – é consequência directa de vários factores, de entre os quais, se podem destacar: i) o enfraquecimento e a degradação das escolas públicas; ii) a inadequação da política e das políticas educativas que reduziram a capacidade de resposta do Estado face à crescente procura da educação em todo o país; iii) os efeitos de prolongadas e duras medidas de ajustamento estrutural; iv) a onda de instabilidade que tem caracterizado a situação do país; v) a falta de meios financeiros e de organização para criar e manter uma rede escolar adequada. Neste óptica, o movimento expressa, em muitos contextos, a determinação das comunidades em encontrar respostas endógenas para suas próprias necessidades educativas. O movimento representa também, em muitas situações, uma reacção dos docentes e outros empreendedores à difícil situação em que se encontram, ditadas pela falta de salários, e, outras vezes, uma possibilidade de jovens com habilitações e sem emprego organizarem actividades remuneradas nas suas próprias comunidades de origem. Deste ponto de vista, a escola é considerada uma fonte de rendimentos, como uma alternativa à melhoria da situação sócio-económica. Esta visão empresarial da escola, que faz com que as pessoas não olhem a meios e nem a resultados para atingirem os seus fins, constitui hoje um assunto sério a ter em conta na política educativa, pois no contexto da Guiné-Bissau está a subverter os valores e as funções de uma escola que se pretendia democrática e acessível às massas.

O movimento das escolas comunitárias pode também ser analisado sob o prisma de uma parceria entre o Estado, as ONG e as comunidades visando melhorar e alargar a oferta educativa e, ainda, da articulação entre o sistema formal, não formal e informal. Neste último contexto pode estar a surgir um modelo de escola comunitária ao serviço do seu próprio desenvolvimento, como alternativa ou complemento ao ensino formal. Há, portanto, sinais muito variados que exigem uma análise desses fenómenos educativos a partir de vários enfoques.

Nos tempos que correm em que há uma forte contestação em relação à educação (Apple, 1998) como consequência de um grande desfasamento entre o ritmo de desenvolvimento social e as políticas sociais (incluindo as educativas), as iniciativas comunitárias ganham espaço e dinâmica. Como adverte Carnoy (2001), as instituições educativas locais, independentemente dos seus níveis, constituem espaços e oportunidades para o Estado construir redes de aprendizagem abertas todo tempo, para todas as idades e com forte colaboração e participação dos pais e de toda comunidade. A heterogeneidade das situações podem aconselhar o estabelecimento de prioridades face às comunidades mais carenciadas. Sem negar a importância das instituições escolares para a educação e socialização das crianças, as iniciativas em termos de educação estão a construir novos espaços educativos que extravasam os limites tradicionais das salas de aula. É esta orientação que, no geral, tomam os movimentos educativos actuais na Guiné-Bissau e que colocam a Administração Educativa perante novos desafios aos quais ela responde com métodos desadequados como se verá mais adiante.

Características actuais das escolas comunitárias

As *escolas comunitárias*²⁹³ são criadas por iniciativa e investimento das comunidades. São geridas por estruturas criadas pela própria comunidade – que integram elementos por elas escolhidos – e nelas trabalham professores escolhidos e pagos pela própria comunidade. As verdadeiras escolas comunitárias são escolas da (s) comunidade (s), pela (s) comunidade (s) e para a (s) comunidade (s) e representam, como tal, uma forte implicação e responsabilidade das comunidades que se organizam para criar a sua escola,

²⁹³ As escolas comunitárias estão a ser estudadas e seguidas por Lino Bicari, Conselheiro Técnico da SNV junto à Direcção Geral do Ensino Básico.

para assumirem a sua manutenção e participarem activamente na sua organização e gestão e no seu funcionamento, embora contando com apoios das entidades religiosas, emigrantes, pessoas singulares e também de algumas ONG, sedeadas, ou não, localmente.

Porém, enquanto iniciativas locais, têm surgido outras escolas na comunidade que não são necessariamente escolas comunitárias, com diferentes modelos de organização, com dimensões variáveis e com diferentes ofertas educativas. Por isso, a situação do movimento de escolas comunitárias carece de um estudo e de uma análise antes de se proceder à sua regulação. Esta diversidade de modelos pode ter sido gerada pelas motivações já referidas e pela forma e origem dos apoios que neste momento são outorgados às escolas, sobretudo, nas comunidades onde existem maiores carências.

Do ponto de vista da diversidade e características de apoios, o Relatório sobre o Atelier “Escolas Comunitárias” de 25 de Outubro de 2003 e os Relatórios sobre as Escolas Comunitárias de Maio de 2004 e de Agosto de 2004 identificaram mais de uma dezena de instituições que apoiam as escolas comunitárias em todo o país. Eram elas: as Missões Evangélicas (Cacine, Quinará, Contuboel), as Missões Católicas (Suzana, Mansoa, Bedanda, Bula, Canchungo, Caió, Bafatá, Bambadinca), a ALTERNAG, a AD (Acção para o Desenvolvimento), a FEC (Fundação para Evangelização e Cultura), os Emigrantes, a SNV/PRODEC (Projecto da SNV de Apoio ao Desenvolvimento da Escola Comunitária), os profissionais locais (Dr Tumane Balde), o PAM/FAO (Programa Alimentar Mundial), a UNICEF, comunidades locais, a Plan Internacional, a Comissão Interdiocesana de Ensino e Educação e o Projecto Firkidja.

Os apoios concedidos às escolas eram e continuam a ser dos mais variados e incluem, de acordo com as possibilidades e filosofias de cada doador, materiais de construção, mão-de-obra, assistência técnica, donativos em espécie para pagamento de professores, livros e materiais didácticos e géneros alimentares. Não existe uma organização para coordenação da recolha, gestão e distribuição desses apoios, nem uma planificação prévia com base em necessidades reais. Por isso, esses apoios têm, na maioria dos casos, um carácter aleatório e não sistematizado, excepção feita aos poucos casos é feito com base numa espécie de acordo verbal. Esta situação contingente e precária não

oferece nenhuma garantia às escolas comunitárias e pode, a qualquer momento, resvalar para uma crise paralisante se os apoios hoje determinantes deixassem de existir ou conhecessem uma redução significativa. Por outro lado, a manter-se o nível desses apoios, eles podem subverter o espírito das escolas comunitárias que, em princípio, deveriam ser assumida pela própria comunidade e apenas complementadas com apoio externos principalmente nas componentes situadas fora do alcance das comunidades (equipamentos, meios de ensino, apoio técnico e pedagógico). Fornecer géneros, por exemplo, às comunidades que podem produzi-lo no quadro da articulação da escola com a comunidade é criar dependências que contrariam o espírito do projecto educativo comunitário.

As escolas comunitárias deviam representar um esforço das comunidades na escolarização das suas crianças, uma tentativa para suprir localmente as insuficiências da rede escolar pública. Em certas regiões do país, onde a rede escolar pública é deficiente, estas escolas conheceram efectivamente um espectacular crescimento em poucos anos. Na região de Bafatá, por exemplo, as 136 escolas e 6 jardins comunitários que existiam no ano de 2003 tinham sido criadas a partir do ano 2000. Hoje, a Região de Bafatá conta com 141 escolas. Na Região de Gabú, foram criadas 37 escolas comunitárias ao longo do ano lectivo 2002-2003.

A gestão das escolas comunitárias apresenta vários modelos, sendo dois mais frequentes: um Comité de Ligação Comunidade-Escola com membros escolhidos pela própria comunidade ou um Comité de Gestão do qual fazem parte o Director da Escola e os representantes dos professores, alunos e da comunidade. Pode ainda existir um núcleo ligada à organização e ao funcionamento da cantina escolar. As funções desses órgãos de gestão e sua articulação com outras instituições locais, designadamente a Associação de Pais e Encarregados de Educação dos Alunos e com a Administração da Educação local e regional são domínios ainda mal definidos que levantam muitos problemas.

As estatísticas sintetizadas no Quadro nº 54 apontam para a existência, no ano lectivo 2003/2004, de um total de 395 escolas com um efectivo de 42674 alunos

distribuídos por quatro anos curriculares²⁹⁴. No ano lectivo anterior, o número de alunos era de 32145, o que significa que houve de um ano para outro um aumento de 10529 alunos, representando um crescimento de 24.7%, um aumento que a manter-se pode gerar outros tipos de problemas ainda mais complexos que os já existentes em termos de retenção e de sucesso das crianças.

Quadro nº 54 – Escolas comunitárias 2003 - 2004

Região	Sectores	Nº Escolas	Nº alunos			Docentes		
			M	F	Totais	M	F	Total
Bafatá	Bafatá, Cossé, Contuboeil, Bambadinca, Xitoli	141	7 200	6 402	13 602	85	7	92
Gabú	Gabú, Sonaco, Pirada, Boé, Pitche	28	973	807	1 780	28	0	28
Oio	Farim, Nhacra, Bissorã Mansabá	52	2 696	1 168	3 864	54	5	59
Cacheu	Calequisse, Caió, Canchungo	72	7 401	6 219	13 620	39	1	40
Tombali	Bedanda, Catió/ Como, Cacine	67	3.694	3 127	6 821	90	8	98
Quinará	Buba, Tite, Empada, Fulacunda	35	1 680	1 307	2 987	42	0	42
Totais		393	23 644	19 030	42 684	338	21	359

Fonte: Lino Bicari (2004)

O rácio aluno/professor revelava níveis superiores a 118 alunos por professor, o que fez com que os professores trabalhassem todos em dois períodos com duas ou mais classes. Esta difícil condição dos professores das escolas comunitárias aliada a outras limitações de ordem material e infraestrutural levam qualquer observador a lançar sérias suspeitas sobre a qualidade do ensino ministrado nessas escolas.

Quanto aos docentes (Quadro nº 55), os mais habilitados concentravam-se nas regiões de Oio e Cacheu e os menos habilitados nas regiões de Bafatá e Tombali. Em relação aos anos anteriores, pode-se afirmar que tinha havido um aumento de docentes com habilitações académicas mais elevadas. O facto deveu-se, em muitas situações, ao regresso às comunidades (de origem) de alunos que concluíram a 11ª classe ou que abandonavam os estudos sem concluir o curso geral e ou complementar dos liceus. Esses docentes não possuíam formação pedagógica nem, na maioria dos casos, experiências de docência. A questão fundamental era encontrar nessas escolas uma ocupação remunerada.

²⁹⁴ Estes dados devem ser tomados com muita prudência, porque são ainda contraditórios e pouco consistentes. Não são ainda considerados nas estatísticas nacionais. Infelizmente, a falta de uma consciência clara sobre a utilidade dos dados estatísticos e sobre a necessidade de serem fiáveis e a ausência de estruturas competentes para garantirem a sua recolha e análise, fazem com que os dados sejam ainda manipulados consoante os objectivos perseguidos. Nota-se também, por outro lado, um certo receio no fornecimento dos mesmos pelos responsáveis das estatísticas e, em certos casos, uma tendência em exigir sempre alguma recompensa para o seu fornecimento.

Quadro nº 55 – Docentes de escolas comunitárias por habilitações literárias 2002/2003

	EBE	EBC		Ensino Sec.Geral			E. Sec. Comp.		Totais		
	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	TG	M	F
Bafatá	4	8	31	5	12	25	5	2	92	85	7
Gabú	2	0	7	2	6	8	0	3	28	28	0
Oio	3	2	2	2	3	20	5	22	56	51	5
Cacheu	0	0	3	0	4	4	3	26	40	39	1
Tombali	7	2	55	4	16	12	0	2	98	90	8
Quinará	4	0	6	2	6	10	6	8	42	42	0
Totais	20	12	104	15	47	79	19	63	359	338	21
%	5.6	3.3	29	4.2	13.1	22	5.3	17.5	100	94.2	5.8

Fonte: Fonte: Lino Bicari (2004)

Os docentes eram recrutados com base numa avaliação feita pela comunidade, fundamentada no grau de confiança que os candidatos inspiravam. A primazia era para os nascidos e residentes na comunidade.

Em termos de formação, enquadramento e apoio aos docentes, os procedimentos variam de região para região. Na região de Bafatá, por exemplo, a formação dos docentes das escolas comunitárias era garantida por Formadores/Inspectores regionais, em sessões de curta duração (15 dias), na base de orientações emanadas do INDE. Os custos dessa formação eram suportados pela ONG local, Plan Internacional. As escolas eram acompanhadas por uma equipa técnica regional (ETR), com apoio da Plan Internacional. Em Iemberém (Sul do país) a formação era garantida por um grupo de formadores residentes da ONG nacional Alternag. Nas Regiões de Cacheu, Oio e Bafatá, a formação e o acompanhamento dos professores era garantida pela FEC (Fundação Evangelização e Culturas) em estreita colaboração com a Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino. No Sul (Cacine e Cassacá), a PRODEC/SNVS assegurava o apoio à gestão das escolas e preparava-se para apoiar também a formação e o acompanhamento dos professores. De uma forma geral, todos os professores beneficiaram das acções de formação desenvolvidas no quadro das Comissões de Estudo (COME) (Bicari, 2004).

Porém, apesar destas limitações, as escolas comunitárias eram por vezes as únicas alternativas locais para a escolarização das crianças. Pelo facto, pareciam gozar de uma crescente confiança dos membros das comunidades beneficiárias que não hesitavam em inscrever nelas os seus filhos, independentemente do sexo. Aliás, em certas localidades, registaram-se significativos progressos em termos de redução das disparidades entre sexos,

chegando-se até a atingir um certo equilíbrio, sobretudo nas primeiras classes. Eram também evidentes outros sinais positivos dessas escolas, como sejam um maior envolvimento da comunidade, um maior controlo sobre os docentes e uma certa preocupação na protecção e conservação dos edifícios escolares pelas comunidades beneficiárias que em certas localidades os consideravam produtos dos seus próprios esforços (Bicari, 2003).

Potencialidades

Pode-se afirmar que as escolas comunitárias encontram-se ainda numa fase caótica de crescimento, de definição e estruturação, embora permitindo, desde já, o vislumbamento de algumas das suas potencialidades, designadamente, em termos de poderem vir a ser: i) centros onde as línguas maternas poderão vir a ser valorizadas e testadas como instrumento de aprendizagem dos conteúdos programáticos e da própria língua portuguesa; ii) um modelo de escolas mais próximas das realidades sociais, culturais e económicas das comunidades e por isso com maior capacidade de integração e de relacionamento com as mesmas e também com possibilidades de articular os conteúdos do ensino com as práticas quotidianas dos alunos e professores; iii) centros de escolarização dos jovens não escolarizados ou desescolarizados, permitindo assim o alargamento das possibilidades de educação para todos; iv) novas formas de financiamento da educação; v) recursos para o desenvolvimento de inovações educativas e pedagógicas, bem como de estratégias e métodos mais consentâneos com a realidade guineense; vi) centros de excelência em matéria de participação comunitária.

A valorização destas potencialidades tem muito a ver com a forma como o Estado encarará estas escolas e como será feita a sua regulação, um processo que parece tender a seguir, neste momento, as vias menos correctas²⁹⁵. A regulação devia ser vista e entendida como um processo complexo que resulta de regulações e desregulações e não como uma simples regulamentação através de normas rígidas e sua aplicação mecânica sobre a acção das escolas (Barroso, 2003: 40). No caso das escolas comunitárias será preciso, antes de

²⁹⁵ O Despacho ministerial nº 19/GM/03 publicou critérios para a criação de escolas comunitárias que contém exigências que não são observadas na implantação da rede pública, nem nos estabelecimentos públicos.

tudo, um conhecimentos mais profundo da sua identidade, da lógica da sua organização e modo de funcionamento, dos pontos de articulação com as escolas públicas sem perder as suas características. É com base nestes elementos que poderá ser definida a forma correcta para a sua regulação tendo presente as possibilidades dessas escolas contribuírem para o desenvolvimento do sistema educativo. Valorizar as iniciativas é, sobretudo, dar-lhes espaços e condições para se afirmarem e não asfixiá-las com procedimentos uniformes e uniformizadores. As escolas comunitárias devem manter a sua identidade e funções e não devem ser a cópia ou a reprodução das escolas públicas. No fundo, o que deverá ser feito são regulações a vários níveis: ao nível das políticas educativas, no sentido do enquadramento e fortalecimento administrativo e pedagógico das escolas, ao nível do sistema educativo, dos conteúdos, das metodologias de ensino e da própria organização e gestão dessas escolas, da formação de professores, da definição de programas e da concepção e execução de projectos educativos dessas escolas.

1.2.4. Escolas populares

Estas escolas incluem-se também no grupo das comunitárias. As escolas populares evoluíram das antigas *Escolas bá di pé di mango*²⁹⁶, iniciadas nos anos oitenta e início dos anos noventa. As escolas populares concentram-se, na sua maioria, em Bissau, no Bairro de Quelelé e são fortemente apoiadas pela ONG AD (Acção para o Desenvolvimento).

As escolas populares surgiram e continuam a surgir por iniciativas e diligências de professores, jovens desempregados, estudantes ou jovens que adquiriram certa prática nas *Escolas de Explicações* juntos dos seus próprios familiares, dos amigos e dos vizinhos ou por diligências e sugestões dos próprios membros do bairro junto às pessoas mais habilitadas (professores ou alguém de confiança) da comunidade. Neste caso último, são os interessados que providenciam o local e angariam alunos (Levy, 2001²⁹⁷). Todos os

²⁹⁶ Essa expressão crioula pode ser traduzida literalmente por *Escolas à sombra do Mangueiro*. Eram escolas sem salas e sem carteiras.

²⁹⁷ Os dados sobre Escolas Populares utilizados neste trabalho foram retirados do diagnóstico sobre a situação das Escolas populares do Bairro Quelelé realizado por Isabel Levy Ribeiro, em Outubro de 2001. O estudo trouxe à luz aspectos interessantes relativos ao contexto, à organização, ao modo de funcionamento e à dinâmica dessas escolas. Porém, as conclusões relativas ao aproveitamento ao nível dessas escolas não

organizadores e professores dessas escolas são moradores do Bairro e nele gozam de um certo prestígio e confiança devido às suas relações próximas e por vezes até familiares com os pais das crianças. A estabilidade demonstrada por estas escolas, a capacidade de exercerem um certo controlo sobre as crianças, pelo facto de se situarem no Bairro, e de conseguirem resultados, em média, superiores aos das escolas oficiais, contribuem para reforçar cada vez mais o prestígio dos professores e das escolas populares.

A educação apresenta nessas escolas uma organização próxima das escolas públicas com uma única especificidade que é a de terem, na sua maioria, uma classe denominada *pré*²⁹⁸. Nessa classe, as crianças de 4 aos 6/anos, de entre várias actividades, aprendem o alfabeto, de cor, cantando em coro com o professor que vai assinalando as letras, no quadro, com ajuda de um ramo fino a servir de ponteiro. Aprendem também a contar e as noções de quantidade com ajuda de pedrinhas e pauzinhos (Levy, 2001).

No ano lectivo 2000/2001, as 13 escolas populares existentes no Bairro de Quelelé eram frequentadas por 1 976 alunos, representando 51% dos 3 873 alunos que existiam no Bairro e apresentavam as seguintes características: i) 2 tinham autorização para realizar exames de 4ª classe, na própria escola; uma delas, sem o *pré*, oferecia o ensino básico elementar (1ª a 4ª), o ensino secundário geral (7ª a 9ª classe) e o ensino secundário complementar incompleto (apenas 10ª classe) – era a única escola filiada na Associação das Escolas Privadas (ASSEP); ii) 5 escolas ofereciam da classe pré-escolar ao ensino básico elementar, podendo propor alunos a exame; iii) 6 escolas eram denominadas escolas de explicação. Destas, 4 escolas apenas tinham a classe pré e a 1ª classe, 1 tinha as duas primeiras classes e 1 escola as 3 primeiras classes (Camará, 2004²⁹⁹).

parecem muito consistentes. A situação analisada pelo método não experimental (*ex-post-facto*) não oferecia condições para a comparação dos resultados nas duas categorias de escolas (públicas e populares) em ordem a retirar conclusões, mas apenas para o registo das características observadas nessas escolas, o que poderia servir de ponto de partida para a criação de condições experimentais que permitiriam então o controle e manipulação das variáveis. Isto porque existia ao nível dessas duas categorias de escolas uma imensidade de variáveis (situação dos alunos, condições de infraestruturas escolares, materiais didácticos, nível de formação de professores, salários, tempo lectivo, critérios de avaliação, conteúdos das provas ou exames, etc) não controladas e que tinham fortes influências sobre os resultados. Por outro lado, a comparação foi feita entre 11 escolas populares e apenas 1 oficial.

²⁹⁸ A ideia remonta ao tempo colonial em que, como já foi focado, existia uma classe pré-primária.

²⁹⁹ Tomane Camará, Coordenador de Programas da AD (Acção para o Desenvolvimento), numa comunicação apresentada ao Fórum sobre Educação Primária no Meio Rural, decorrido na cidade de Lubando, de 5 a 7 de Agosto de 2004, sob a organização da ADRA (Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente), provavelmente inspirado nos trabalhos da Levy.

Na organização e gestão da escola sobressaía a figura do director responsável pela gestão de todos os assuntos da escola tanto financeiros como pedagógicos. As escolas seguiam e seguem os programas oficiais embora poucas os possuam. Numa das escolas, os alunos eram obrigados a adquirir manuais na própria escola. Os recursos didácticos foram sempre escassos nessas escolas. Os alunos contribuía para os custos da educação com um valor mensal que aumentava gradualmente com as classes atingindo o valor de 2 500 Fcfa (4 Euros), por aluno, na 4ª classe, e nas escolas de explicação o montante de 500 Fcfa (cerca 85 cêntimos), por aluno (Levy, 2001).

Em termos de docentes, as habilitações variavam entre a 9ª e a 11ª, e contavam-se de entre eles docentes diplomados nas Escolas de Formação de Professores. Os docentes auferiam salários mensais que oscilavam entre os 30 e 45 Euros, sendo superiores aos praticados nas escolas públicas que se situavam em torno do equivalente a 25 Euros, pagos com muita irregularidade e por vezes com atrasos de alguns meses (idem).

As infraestruturas escolares eram, na sua maioria, precárias, apesar de frequentadas por um número elevados de alunos. Segundo Levy (2001), das 13 escolas populares existentes no Bairro de Quelelé, no ano lectivo 2000/2001, 5 funcionavam à sombra de uma árvore ou debaixo de coberturas de palha, 1 numa varanda do proprietário, 4 em casas de construção tradicional, 2 em quartos alugados e 1 num anexo de construção definitiva e numa casa de adobe.

As condições higiénicas eram péssimas, apenas 2 escolas tinham latrinas e um poço tradicional. O mobiliário escolar era escasso, por isso, os alunos eram obrigados a levar para a escola os seus banquinhos de casa.

A duração destas escolas era por vezes efémera sobretudo quando eram criadas por jovens estudantes na perspectiva de angariarem meios para continuação de estudos. Noutras circunstâncias, a efemeridade das escolas devia-se a fortes concorrências inter escolas a qual resultava na mutação das escolas mais fracas do ponto de vista organizacional e do número de alunos para zonas mais favoráveis em relação à clientela. Geralmente tinham maior longevidade as escolas que conseguiam melhores resultados.

A liberdade dos pais poderem escolher a melhor escola para os seus filhos e o facto de eles mesmos intervirem na sua criação, organização, funcionamento e no custeio de certas despesas, incluindo o salário do professor, criava condições para uma verdadeira competição entre escolas e para a aplicação das leis do mercado. Por outro lado, os pais exerciam assim um apertado controlo social sobre as escolas. As escolas, para sobreviverem desenvolviam autênticas estratégias de *marketing*, procurando admitir crianças desde a mais tenra idade e desenvolvendo relações de cooperação inter-escolas visando garantir o maior número possível de alunos.

As escolas populares e de uma forma geral todas as escolas particulares, incluindo as comunitárias, estão sujeitas a dupla forma de regulação: a regulação mercantil e a regulação burocrática (Afonso, citado por Barroso, 2003: 49-77). Do ponto de vista burocrático, as normas impostas pelo Ministério da Educação para regulação do funcionamento dessas escolas são exageradas e têm produzido efeitos inibidores e até mesmo bloqueadores nalguns casos e, noutros, de incentivo a novas estratégias de fuga. A estas escolas são impostas exigências, em termos apresentação de dados estatísticos, da qualidade de infraestruturas, da organização dos serviços administrativos, entre outras, que não existem na maioria esmagadora das escolas públicas.

Há sem dúvida uma certa dinâmica em torno das escolas populares. Elas representam na verdade uma alternativa para numerosas crianças desse bairro onde são raras as escolas oficiais. Todavia, o ambiente em que funcionam, as suas condições precárias em termos de infraestruturas, a escassez de equipamentos e meios didácticos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem levantam fortes suspeitas em relação à qualidade do ensino que ministram.

1.2.5. As Escolas em autogestão

As *escolas em autogestão*³⁰⁰ representam um outro modelo de organização e funcionamento de escolas comunitárias assente numa co-gestão em que estão implicados três parceiros: a comunidade, a Missão Católica e o Ministério da Educação. No quadro deste modelo, cabe à comunidade uma maior responsabilidade. Parte dela a iniciativa de criação da escola e é ela que doa o terreno para o efeito. Além disso, compete ainda à comunidade fornecer mão-de-obra para a construção da escola, escolher os representantes do Comité de Gestão da Escola – que emergem da Associação dos Pais e Encarregados da Educação - participar nas actividades escolares, seleccionar os professores, controlar as actividades dos professores e alunos, zelar pela conservação dos edifícios escolares e contribuir financeiramente para o pagamento de um subsídio aos professores de forma a suprirem, em parte, os problemas de subsistência criados pelo atraso no pagamento dos magros salários garantidos pelo Ministério da Educação, responsável pela sua colocação.

Ao Ministério compete autorizar o funcionamento da escola, financiar a sua construção, equipá-la, garantir a colocação e o salário dos docentes e do pessoal administrativo, fornecer programas, manuais e materiais didácticos, promover a formação dos docentes, garantir a inspecção e emitir certificados³⁰¹. Porém, na maioria dos casos, a contribuição do Ministério é muito limitada e inconsistente dada a instabilidade no funcionamento das suas estruturas, tanto centrais como regionais. Da mesma forma, as comunidades são ainda muito limitadas, de vários pontos de vista, para poderem assumir as suas responsabilidades. Desta feita, as escolas acabam por depender muito do apoio decisivo e contínuo das Missões Católicas que têm, regra geral, intervenções sociais locais mais amplas. As escolas em autogestão contam também com um importante apoio material

³⁰⁰ A ideia de auto-gestão tinha sido lançada em 1993, na sequência das diligências feitas pelo então Bispo de Bissau, Dom Settimio Artur Ferrazzeta, junto ao então Presidente da República, General João Bernardo Vieira, para recuperação das escolas missionárias que haviam passado para a posse do Estado em 1974, logo após a independência do país. O regime de auto-gestão tinha sido proposto à Diocese, no âmbito de um Protocolo de Acordo (ponto 5º) assinado, a 4 de Novembro de 1993, entre o Ministério da Educação Nacional e a Diocese de Bissau, como uma das formas de gerir as escolas públicas que poderiam ser eventualmente concedidas, a título experimental, à Diocese (ver carta Ref. 59/GM/93, de 04 de Março de 1993 e o Protocolo de Acordo entre o MEN e a Diocese de Bissau, de 4 de Novembro de 1993). Porém, o documento não passou de uma intenção que não chegou a ser definida e regulamentada.

³⁰¹ O 1º Encontro das Escolas em Autogestão, foi organizado pela Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino e teve lugar em Bissau, no Centro Espiritual de N' Dame, Antula, nos dias 11 e 12 de Junho de 2003.

e pedagógico da Fundação para a Evangelização e Culturas (FEC), no quadro da parceria com a Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino³⁰².

No ano lectivo 2002/2003, a Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino, contava nas suas estatísticas com um total de 34 escolas em autogestão. O conceito auto-gestão não parece reflectir a realidade dessas escolas. No fundo, a autogestão é uma característica de quase todas as escolas do país que funcionam na base de uma gestão autónoma em que a participação do Estado é mínima. Todas as escolas lutam pela sua sobrevivência uma vez que nenhuma delas beneficia do financiamento do Estado. As escolas em autogestão funcionam e afirmam-se cada vez mais como um modelo mais estabilizado de escolas comunitárias que carece, todavia, como os outros modelos, de uma melhor definição e elaboração. O modelo de autogestão pode evoluir tanto para uma escola em regime de autonomia, como para um modelo de privatização ou mesmo de contratualização. Qualquer que seja o modelo se venha a definir adoptar, o objectivo de universalização do ensino básico obrigará o Estado a definir, de forma clara, as modalidades da sua contribuição.

Como todas as escolas do país, as escolas em autogestão apresentam na sua grande maioria deficiências em termos de equipamento, matérias didácticas e recursos educativos. Carecem de enquadramento do ponto de vista da política educativa, do sistema educativo e da administração. Os professores que nelas trabalham são, na sua maioria, os das escolas públicas pagos pelo Estado e, como tal, apresentam carências em termos de formação académica e sobretudo pedagógica.

Ao nível das escolas secundárias, sobretudo de Bissau, foi ensaiado um modelo de autogestão baseado mais na contribuição dos alunos, na gestão interna das propinas com uma forte participação das Associações dos Pais e Encarregados de Educação dos Alunos. No fundo, era uma tentativa de reedição do modelo inicial da gestão administrativa e financeira das escolas que tinha sido suspenso por razões de má gestão dos fundos escolares.

³⁰² A Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino é um dos órgãos interdiocesanos da Pastoral que liga as duas dioceses da Guiné-Bissau (Bissau e Bafatá) em matéria de educação e ensino.

Perante esta dinâmica de crescimento e diversificação de escolas – que se afirmam, na realidade, como alternativas à incapacidade e injustiça do sistema nacional de ensino com a sua deficiente rede de escolas públicas – as formas de regulação adoptadas não foram e não têm sido as mais adequadas. Na região de Bafatá, por exemplo, tem sido aplicado um conjunto de dezassete critérios para a autorização da construção e funcionamento das escolas comunitárias, critérios aliás adoptados pelo Ministério da Educação Nacional (Despacho nº 19/2003). É com base nesses critérios que os projectos de criação ou de manutenção de escolas comunitárias e privadas, em geral, são seleccionados para beneficiarem da ajuda alimentar do PAM e de apoios materiais por parte da ONG local, a Plan Internacional. A rigorosidade dos critérios tem deixado de fora das grelhas a maioria das escolas candidatas que acabam por funcionar por meios próprios e em condições precárias.

Em relação às escolas de auto-gestão de nível secundário, as decisões emanadas do Ministério da Educação foram no sentido da suspensão dessa prática de gestão, mais por pressão do sindicato dos professores – que não via com bons olhos essa autonomia que fugia ao seu controlo – do que por razões técnicas ou pedagógicas, uma vez que não existiu nenhuma avaliação previa. De um modo geral, há uma maior pressão sobre estas escolas comparativamente às públicas. O Estado, não estando em condições de responder à procura social da educação, em vez de tentar valorizar estas iniciativas, reage com normas isoladas que agravam ainda mais o estado já precário do sistema escolar. Porém, o que se torna mais visível em todo esse processo caótico e que se acentua cada vez mais é a tendência de uma regulação social das escolas quer públicas, quer privadas através de estruturas predominantemente sociais com forte participação dos pais dos alunos, das comunidades, ONGs e instituições religiosas.

Quanto ao Estado, este movimento de diversificação e expansão de escolas, com envolvimento sem precedentes das comunidades, pais, ONGs, instituições religiosas e pessoas singulares, em reacção à situação degradante das escolas públicas, devia constituir uma ocasião única para a realização de estudos sérios conducentes a novos modelos de organização escolar no país, uma oportunidade para redefinir a escola guineense e o papel do Estado na definição, planificação e implementação da política educativa nacional.

Existem várias formas de ultrapassar a situação caótica que atravessa as escolas na Guiné-Bissau, formas essas que podem ir da privatização aos contratos de autonomia de administração e gestão de escolas³⁰³, passando por outros modelos mais adequados à realidade guineense e aos fins educativos em vista, que importa definir de forma clara. Na concretização destes modelos, a contribuição de todos os intervenientes dos sectores público e privado será sempre um dos requisitos básicos a observar.

³⁰³ Seria um contrato a celebrar entre a escola, Ministério e outros parceiros interessados com base num projecto educativo da escola, no seu regulamento interno e plano de actividade. Seria uma forma de regulação que assentava bem nas escolas em autogestão.

2. Administração do sistema educativo

A administração do sistema educativo está hoje dotada de dois tipos de estruturas: as estruturas centrais representadas pelo Ministério da Educação e seus departamentos e as estruturas de âmbito regional, configuradas pelas Direcções Regionais de Educação.

2.1 Nível central

Ao nível central é o Ministério da Educação e seus departamentos que assumem tanto a concepção como a implementação das actividades. A organização do Ministério da Educação, apesar de importante e decisiva para a administração da educação e para a gestão eficaz dos seus recursos, quer sejam nacionais quer doados pelos diversos canais de cooperação, nunca foi uma preocupação fundamental do Governo, talvez porque fora durante muitos anos uma área da responsabilidade exclusiva do Partido/Estado ao qual competia designar todos os dirigentes do governo com base em critérios e conveniências puramente político-partidárias. Esta óptica explica a razão das constantes mudanças da orgânica do Governo³⁰⁴, dos titulares das diferentes pastas, incluindo o da educação e seus colaboradores directos. As mudanças de titulares da pasta da educação implicaram sempre alterações na orgânica do Ministério da Educação com consequências desastrosas ao nível da sua organização e funcionamento, gerando situações de indefinição, desarticulações e, muito frequentemente, sobreposições de estruturas e funções. As consequências dessas mudanças fizeram-se sentir também ao nível das fontes de financiamento, sobretudo externas, das quais sempre dependeu o Ministério da Educação em quase 90% das suas actividades.

A instabilidade e as insuficiências que sempre caracterizaram a evolução do sector educativo e a sua administração, desde o tempo dos Comissários de Estado aos actuais Ministros da Educação, explicam, de forma cabal, a irrelevância do sistema educativo e da sua administração perante as questões sociais e económicas nacionais e a erosão das suas reais capacidades e responsabilidades. Como uma das mais complexas “empresas” nacionais, o Ministério da Educação devia reunir uma série de condições (nunca criadas)

³⁰⁴ Só no período de Novembro de 1999, quando o Partido PRS chegou ao Governo, a Novembro de 2002, foram constituídos 4 Governos. Durante esse mesmo período passaram pelo Ministério da Educação cerca de uma dezena de ministros.

para poder conduzir a educação de acordo com os objectivos nacionais (Sack e Saidi, 1997). Por falta de meios e de relevância social, o Ministério da Educação perdeu o controlo sobre muitas das suas funções cruciais e tornou-se demasiado dependente de financiamentos e políticas vindos do exterior.

Em termos de prática administrativa, não se vislumbram, de forma clara, as atribuições dos três sectores básicos da administração da educação ou sejam: decisão, controlo e execução. Talvez por isso, o Ministério da Educação tenha apresentado, desde sempre, insuficiências em termos de capacidade para formular políticas educativas sustentáveis, adequadas ao contexto socio-económico do país; para estabelecer uma coordenação entre todas as suas estruturas administrativas; para implementar as políticas definidas de forma a obter resultados e para monitorar e avaliar os resultados de uma política e para introduzir as correcções que se revelassem pertinentes. Aliás, são estas insuficiências e os condicionalismos atrás referidos que explicam o insucesso das tentativas de reforma da educação empreendidas ao longo de todos esses anos, segundo a análise feita nos capítulos anteriores.

Persiste ainda, fruto do passado, uma certa insegurança, instabilidade e uma notória subordinação da educação às influências e pressões políticas dominantes que fazem com que a educação não desempenhe uma das suas funções importantes que é a de ser uma peça essencial na regulação da económica e da sociedade guineense. Os indicadores mais importantes dessa condição são o número e o perfil dos Comissários e Ministros que passaram pelo Ministério da Educação desde a sua independência a esta parte³⁰⁵.

A administração da educação mantém-se rígida, centrada nos ministros e nos processos. O Ministério da Educação continua a enfrentar dificuldades na definição correcta das estruturas de que realmente precisa e das suas competências tanto ao nível central como regional e local. As estruturas definidas encontram nessa indefinição um dos maiores entraves na sua organização e funcionamento internos o que tem afectado não só o rendimento desses departamentos como a sua articulação com as estruturas regionais e com outros ministérios e serviços de outros sectores responsáveis pelo desenvolvimento do país. Esta situação tem impellido o Ministério e suas estruturas centrais para a gestão das “rotinas administrativas” em detrimento de assuntos mais complexos da Administração da

³⁰⁵ Estabelecendo uma média para determinar o tempo de vida que tiveram os ministros de educação na Guiné-Bissau, da independência a esta parte, ela situa-se abaixo de ano e meio.

Educação. Durante anos, todas as energias do Ministério têm sido canalizadas para a solução de questões salariais como condição para garantir o funcionamento dos anos lectivos e resolver as constantes greves decretadas pelos docentes. Essas greves, geralmente para a reivindicação dos salários e outras remunerações devidas, têm paralisado tudo e obrigado a duras e prolongadas negociações com envolvimento de outros ministérios e parceiros. Na verdade, enquanto não for resolvida a questão salarial – que na Guiné-Bissau é estruturante e determinante em termos de funcionamento da educação –, enquanto o Estado não sair da situação de devedor para assumir o papel de promotor e garante de uma educação para todos, segundo o espírito da Constituição, enquanto não for razoavelmente satisfeito o direito legítimo dos docentes e funcionários públicos em geral a um salário justo, toda a Administração da Educativa permanecerá fragilizada, as tentativas de inovação serão condenadas ao fracasso e não haverá um clima de trabalho favorável.

Como afirma Hallak (1990: 294), mesmo essa rotina administrativa – cuja execução cabal atesta a eficácia de uma administração educativa – vai muito além da questão salarial. Engloba aspectos que podem ser considerados fundamentais para o funcionamento da Administração da Educação como sejam: a fixação de objectivos e definição de programas de estudos, a organização do ano e do calendário escolar, o estabelecimento de orçamentos e planos de financiamento, o recrutamento e a afectação de recursos humanos, a planificação da utilização dos espaços educativos, a gestão dos fluxos de alunos e estudantes, a aquisição e distribuição atempada dos materiais e equipamentos escolares, a avaliação dos resultados tendo em conta o feedback. Estes aspectos nem sempre mereceram na Guiné-Bissau as atenções devidas³⁰⁶.

Este dispêndio de energias tem impedido o tratamento correcto de questões determinantes na administração da educação, como sejam: a previsão das necessidades educativas, o desenvolvimento de uma política educativa coerente, a distribuição racional dos recursos (humanos, físicos, materiais e financeiros), a coordenação, apoio e controlo das acções educativas públicas e privadas, a planificação dos graus, níveis e conteúdos de ensino, a promoção da qualidade do sistema educativo, a supervisão da educação, o

³⁰⁶ Em relação por exemplo à organização e início do ano lectivo, da independência a esta parte foram poucos os anos lectivos que se iniciaram em data certa e que funcionaram o ano todo. Em relação ao resto da rotina, os dados apresentados são suficientemente eloquentes, principalmente os relacionados com a precariedade do parque escolar.

desenvolvimento de investigações para a revitalização e melhoria da eficácia e eficiência do sistema educativo e a organização e administração escolares.

A morosidade dos procedimentos, a opção por vias complexas e muito hierarquizadas na organização dos serviços, a dificuldade de comunicação e articulação entre serviços são outras características que sempre predominaram e predominam na Administração da Educação. Entre as decisões tomadas e a sua implementação houve sempre grandes desfasamentos agravados pela instabilidade político-institucional, pela falta do exigido nível de envolvimento político, pela falta crónica de meios e, em muitos casos, pela má qualidade e oportunidade das decisões e pela ambição desmedida dos objectivos. Estes condicionalismos fizeram com que muitas acções urgentes perdessem esse carácter e que muitas outras fossem abandonadas.

Pode-se afirmar que o Ministério da Educação, enquanto peça fundamental na Administração da Educação, está longe da sua missão pelas seguintes razões:

- a. Apresenta uma organização pesada, inadequada ao contexto social, político, cultural e económico do país e face aos desafios que se colocam hoje em matéria de uma política de educação e de formação;
- b. Em termos de missão e atribuições, por falta de recursos (sobretudo recursos humanos qualificados, meios financeiros e logísticos) perdeu o controlo sobre certas funções vitais relacionadas, designadamente, com o financiamento, a gestão do pessoal – em especial docente – a gestão da rede escolar, a regulação do sistema educativo e com a inspecção e acompanhamento do seu funcionamento (que tem sido feita de modo aleatório);
- c. Ao nível de estruturas e funções, persistem incoerências e zonas de actuações ambíguas, a nível de certas estruturas (Gabinete do Ministro, INDE, Direcções Gerais, Direcções Regionais), estruturas e funções flutuantes como é o caso da Direcção Geral do Ensino Técnico Profissional e Educação não Formal – na ausência da definição do conceito educação não formal -, insuficiente qualificação do pessoal que exerce certas funções vitais na administração da educação,
- d. Em matéria de leis, normas e regulamentos, ou são inexistentes e insuficientes para muitos sectores ou, quando existem, são desconhecidos ou interpretados de forma ambígua por falta de um sistema de comunicação intra e inter-estruturas e por falta

de regulamentação da maioria dos decretos aprovados e despachos – o que origina interpretações ambíguas;

- e. Quanto ao recrutamento e enquadramento do pessoal, as principais disfunções referem-se à baixa qualificação do pessoal, tanto docente, como administrativo. Não há uma correspondência entre as formações feitas, sobretudo ao nível local, e a promoção e progressão do pessoal na carreira e a falta de uma política clara de valorização dos recursos humanos em geral³⁰⁷;
- f. Os instrumentos para a gestão estratégica do Ministério são pouco fiáveis. São fracas as competências em matéria de planificação, de recolha, tratamento, divulgação e utilização de dados estatísticos, de avaliação e de investigação, lacunas que impedem a coordenação entre os sectores e o retorno de *feedback* das acções no terreno;
- g. Por falta de meios adequados (telefones, fax, corrente eléctrica, meios financeiros, viaturas) há dificuldades na circulação de informações e na comunicação entre estruturas centrais e entre estas e as regionais e mesmo com o exterior. Essas dificuldades e os pesados processos de decisão fazem com que as informações cheguem tardiamente aos destinatários. Os equipamentos informáticos existentes em certos serviços centrais e nas regiões são subutilizados por falta de recursos humanos habilitados para a sua exploração e também por falta de energia eléctrica, de um plano de utilização e por vezes de materiais de consumo corrente;
- h. As decisões mais importantes continuam centralizadas no Ministério, na pessoa dos ministros. As estruturas periféricas apenas executam uma parte das decisões por falta de meios essenciais.

Recuando uns anos, poderíamos identificar muitas das disfunções apontadas. Quando em 1991 foi tentada a reestruturação do Ministério com base num estudo prévio sobre a orgânica vigente e o sistema de afectação dos recursos humanos, a situação em termos de

³⁰⁷ O Relatório de Actividades da Assistência Técnica em Recursos Humanos, referindo-se à Direcção dos Recursos Humanos do Ministério, ressaltava para além da falta de uma Lei Orgânica, a desordem que prevalecia no Ministério, a falta de definição do papel dessa Direcção, o número excessivo de funcionários (344, dos quais 1/3 era constituído por pessoal auxiliar) e o seu baixo nível de formação, a ausência de controlo de assiduidade, o baixo salário, a precariedade das condições de trabalho e a ausência total de meios de trabalho (computadores, fotocopidora e consumíveis).

estruturas caracterizava-se por uma completa sobreposição entre, por um lado, as funções da então Direcção Geral do Ensino e o INDE (este último ainda num processo consolidação resultante da transformação do então Gabinete de Estudos e Orientação Pedagógica (GEOP)) e, por outro, entre a Direcção Geral Administrativa e Finanças e a Direcção Geral de Planificação e Projectos.

Em termos de recursos humanos e da sua distribuição pelas estruturas do Ministério da Educação então existentes, a situação era a resumida no Quadro nº 54 cuja leitura permite concluir que, num universo de 239 funcionários, havia 1 doutorado, 37 licenciados e uma maioria esmagadora de quadros com formação média e cursos profissionais a ocuparem lugares importantes na hierarquia das estruturas do Ministério. De entre os 6 Directores Gerais então nomeados, 1 era doutorado, 3 licenciados e dois com cursos médios e frequência universitária. Dos 33 Directores de Serviços, 13 eram licenciados e 11 tinham formações médias e os restantes cursos profissionais e liceais. De entre os 33 Chefes de Repartições, apenas 3 eram licenciados.

Quadro 54 – Distribuição dos recursos humanos por unidades orgânicas do M. Educação 1991

Unid. Orgânica	N.º Func.	Formação Superior, Média e Profissional					Outras habilitações			
		Dout.	Licen	Bacha	C. Med.	F. Prof.	11º	10º	9º	< 8º
Gab. Ministro	9	-	6	-	1	1	1	-	-	-
D.G. Ensino	40		1	2	11	2	5	1	9	9
D.G.A. Finanças	16	-	-	1	1	3	3	-	6	2
D.G.P. Patrim.	16	-	4	-	11	1	-	-	-	-
I.N.D. Ensino	41	1	16	3	5	-	11	1	1	3
INAFOR	26	-	5	-	10	10	-	-	1	
INEP	3	-	3	-	-	-	-	-	-	-
DRE-SAB	6	-	-	-	2	2	-	-	-	2
DRE-Cacheu	16	-	-	-	1	1	-	-	8	6
DRE-Oio	18	-	-	-	6	-	-	-	5	7
DRE-Bafatá	5	-	-	-	-	-	-	-	3	2
DRE – Gabú	15	-	1	-	-	-	-	-	6	8
DRE – Quinará	3	-	-	-	1	-	-	-	-	2
DRE-Bolam/ Bij	10	-	-	-	2	-	-	-	8	-
DRE-Tombali	15	-	1				2	1	5	6
Totais	239	1	37	6	51	20	22	3	52	47
%		0.4	15.5	2.5	21.3	8.4	9.2	1.6	21.8	19.7

Fonte: Ministério da Educação Nacional, 1991.

Muitas funções decisivas para o funcionamento do Ministério eram confiadas a pessoas sem a qualificação exigida. Os recursos qualificados eram mal distribuídos e eram bem acentuados os desequilíbrios nesse sentido, ao nível das unidades orgânicas. O INDE,

por exemplo, concentrava nos seus serviços, 16 dos 37 licenciados existentes em todo o Ministério. No extremo oposto encontravam-se as 9 Direcções Regionais de Educação (DREs) responsáveis por uma série de funções importantes ao nível das regiões, à testa das quais existiam apenas dois licenciados, mas não profissionalizados, para o exercício dessas funções. Ao nível da inspecção educativa, dos 9 inspectores em serviço, apenas dois possuíam cursos médios e estágios para essa função vital.

Quanto às condições de trabalho, todos os departamentos reclamavam equipamentos e materiais de consumo corrente.

Uma gestão eficaz e eficiente requer uma massa crítica de competências e de actividades. São sobretudo os recursos humanos qualificados que fazem funcionar as organizações por mais simples que sejam. Portanto, enquanto não for definida e implementada uma política de formação de recursos para todos os níveis de Administração da Educação – administradores e gestores de escolas, inspectores da educação, técnicos de diversas áreas de administração do sistema educativo que devem integrar as estruturas administrativas, tanto ao nível central como regional e local – e não for garantida uma distribuição racional desses mesmos recursos, não haverá condições para garantir o acesso das crianças a uma educação de qualidade.

2.2. Nível Regional

2.2.1. Direcções Regionais de Educação

As Direcções Regionais de Educação (DREs) foram criadas numa perspectiva de descentralização para serem a representação regional da administração educativa central. As competências das DREs, segundo o Regulamento de Funcionamento em vigor, deviam abarcar os domínios de supervisão e acompanhamento técnico e pedagógico; de administração dos recursos humanos, financeiros e materiais; de inspecção educativa e administrativa, bem como de serviços gerais. Como tal, as DREs deviam trabalhar com uma rede de unidades de gestão administrativa e técnica.

A ideia das Direcções Regionais de Educação começou a ganhar corpo a partir da segunda metade dos anos oitenta³⁰⁸. Da independência à primeira metade dos anos oitenta, existia ao nível regional a figura do Delegado Regional (que, como já se referiu, era sempre um quadro do partido único ou da sua confiança) que tinha na sua dependência dois directores – o Director Regional do Ensino Básico e o Director Regional de Administração Escolar – e um Coordenador para Educação de Adultos. Em cada sector havia um Delegado de Educação do Sector.

No organograma do Ministério da Educação Cultura e Desportos de 1987 a figura do Delegado foi substituída pela de Director Regional dos Serviços da Educação, Cultura e Desportos. A Direcção Regional dos Serviços da Educação, Cultura e Desportos passou a contar com uma Direcção Sectorial dos Serviços de Educação Cultura e Desportos e uma Direcção do Estabelecimento Escolar.

As preocupações com a elaboração do mapa educativo em torno de um projecto que na altura mobilizava todas as atenções do Ministério da Educação levaram, em 1992, à elaboração de uma proposta do Estatuto Orgânico do Ministério da Educação em que a estrutura regional passaria a ser uma Direcção Regional da Educação, integrando: i) uma Repartição de Estatística, Coordenação e Avaliação de Projectos ii) uma Repartição de Controlo da Qualidade, Assessoria e Avaliação; iii) uma Repartição de Recursos Humanos; iv) uma Repartição de Recursos Materiais e Financeiros.

Ao nível local, previa-se a criação de uma Direcção de Núcleo de Desenvolvimento Educativo. A política educativa estava orientada para a garantia do acesso à educação para todas as crianças tendo como base a igualdade de oportunidades educativas, a distribuição dos recursos humanos, materiais e financeiros de acordo com as necessidades educativas das comunidades locais e o assessoramento dos serviços locais em tudo quanto se relacionasse com a organização das escolas, das estatísticas e da orçamentação. A decisão

³⁰⁸ Provavelmente por influência da política educativa portuguesa no âmbito da qual eram frequentes os debates em torno da democracia e da participação, da centralização e da descentralização, da democraticidade da direcção dos estabelecimentos escolares, suscitados, sobretudo, com a implementação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) e com a autonomia dos estabelecimentos lançada pelo Decreto-Lei nº 43/89. Veja-se a Avaliação do Projecto Experimental de Descentralização do Ministério da Educação da Guiné-Bissau, de Abril/Maio de 1992, realizada pelo Consultor português, José Augusto Pereira Neto.

parecia correcta porque se tornava difícil corrigir as assimetrias regionais e locais em termos de distribuição dos serviços educativos, que já eram bem notórias, sem um instrumento de planeamento. Porém, a opção pelo mapa educativo, em vez de cartas escolares locais, talvez não tivesse sido a mais adequada devido ao envolvimento de grandes recursos no primeiro caso. E foi precisamente por razões financeiras que o projecto teve que ser abandonado.

As Direcções Regionais de Educação estão hoje estruturadas em três repartições: Repartição da Gestão Escolar (RGE); Estatística e Planificação (REP); a Repartição da Administração e Finanças (RAF), uma Inspeção Regional e Inspectores Escolares dos Sectores. Ao nível dos sectores do país, as Direcções Regionais não contam com estruturas organizadas, mas sim com Inspectores Escolares – os quais nem sempre possuem um gabinete de trabalho.

Durante a década de 90, as DREs beneficiaram de importantes investimentos em recursos humanos, materiais, financeiros e logísticos no quadro da implementação de uma política de descentralização que havia dado alguns sinais encorajadores. O processo de descentralização tinha contado com fortes apoios do Banco Mundial, em termos de infra-estruturas, e da ASDI em matéria de equipamentos e formação do pessoal. Esses apoios tinham permitido a reabilitação e montagem de oito Direcções Regionais de Educação devidamente equipadas e a formação de alguns quadros que deveriam implementar o processo de descentralização. Esta dinâmica manteve-se, porém, por pouco tempo, por varias razões: i) antes de tudo porque a descentralização tinha sido tomada como um fim em si e tratada de forma isolada da própria administração educativa e do seu contexto; ii) ao nível da administração central não foram tomadas medidas, nem criadas condições para a partilha de poderes com administração regional da educação. As decisões tomadas nesse sentido não foram acompanhadas de medidas visando a criação de condições locais para a sua materialização. As DRE deviam gozar de uma maior autonomia, bem como as escolas, para poder ter o poder de decidir localmente e implementar acções visando a qualidade da educação. Deviam, por outro lado, contar com recursos humanos preparados para o desempenho de funções concretas no âmbito da administração local da educação; iii) faltaram leis reguladoras do processo de descentralização. Para além do Regulamento de

Funcionamento da Direcção Regional da Educação, nenhum outro dispositivo existiu, nem ao nível central, nem ao nível local, que definisse o processo de descentralização, criasse o espaço necessário e garantisse a sua concretização; iv) não foram estabelecidas prioridades em matéria de descentralização; v) faltaram apoios políticos efectivos e um clima favorável ao nível central e local, bem como a capacidade e o interesse dos actores locais que não foram suficientemente informados e implicados no processo; vi) faltou uma administração central forte, dotada de flexibilidade e competência para definir, sustentar e regular o processo nas suas várias etapas de evolução; vii) faltou também ao nível local condições humanas, materiais, financeiras e institucionais que viabilizassem a descentralização e mobilizassem apoios de actores locais.

Estas falhas conduziram o processo a uma situação de impasse com reflexos negativos sobre os financiadores que, a pouco e pouco, deixaram de acreditar nela e de a financiar. As Direcções Regionais, destituídas de meios, entraram em decadência chegando a uma situação de extrema precariedade. Hoje, estas estruturas regionais – que deviam gozar de uma certa autonomia e desempenhar um papel determinante na melhor da distribuição dos serviços educativos nas regiões e, no processo de adequação do sistema à realidade dos alunos – estão cada vez mais reduzidas à gestão de assuntos geralmente relacionados com a rotina das escolas que apresentam grandes limitações, com o encaminhamento de professores, com o estabelecimento de contactos com as comunidades e a participação numa ou outra actividade.

Apesar desta situação de penúria nas regiões e do enfraquecimento das estruturas regionais da administração e gestão educativa, no projecto da lei Orgânica de 2001 (elaborado pelo Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia) as reformas ao nível regional deveriam permitir a seguinte organização:

1) Uma Direcção Regional da Educação, Ciência e Tecnologia (DRECT) – como órgão desconcentrado do Ministério da Educação, responsável pela coordenação, gestão e execução da política educativa na região, colocada sob dependência directa do Ministro da tutela – que passaria a integrar os seguintes órgãos e serviços: i) Conselho Regional de Educação, Ciências e Tecnologia; ii) Conselho Directivo Regional; iii) Conselho Técnico

Regional; iv) Gabinete de Desenvolvimento de Recursos Humanos e Gestão Financeira; v) Departamento do Ensino Básico e Educação Pré-Escolar; vi) Departamento do Ensino Secundário; vii) Departamento do Ensino Técnico-Profissional; viii) Departamento da Educação Física e Desportos; ix) Departamento da Extensão Educativa.

2) Uma Coordenação Regional de Inspeção (CRI) – como serviço desconcentrado, colocada sob a dependência directa do Inspector-Geral de Ensino, independente da DRECT – que passaria a ser responsável pela supervisão e controlo da execução da política regional de educação, ciência e tecnologia.

2.2.2. Situação actual das Direcções Regionais de Educação

Para conhecer melhor a situação actual das Direcções Regionais de Educação (DRE), procedi a um estudo das mesmas em duas Províncias das três que compõem a administração do país, englobando quatro Direcções Regionais, das nove existentes e 19 sectores, dos 38 que compõem o país. As regiões abrangidas foram as de Biombo, Oio, Bafatá e Gabú. Foram envolvidos 4 Directores Regionais (com os quais colaboram 4 Inspectores Coordenadores, 16 Inspectores Sectoriais e 16 Formadores) e foi utilizada a técnica de entrevista como instrumento para um conhecimento mais pormenorizado desta realidade..

A entrevista destinada a recolher a opinião dos Directores Regionais foi preparada em torno de três grandes questões que incidiram fundamentalmente sobre: a) a organização das Direcções Regionais de Educação e suas atribuições actuais; b) o seu funcionamento e articulação com os serviços educativos e com o poder local; c) os recursos das Direcções Regionais de Educação (humanos, materiais e financeiros).

A preparação constou de um encontro tido em Bissau com todos os Directores Regionais, à margem de uma reunião organizada com os mesmos pelo então Secretário-Geral do Ministério da Educação Nacional, seguida de contactos locais prévios nas suas respectivas regiões para estabelecimento de um calendário de entrevistas e visitas as quais decorreram durante o ano 2003. Contudo, por razões ligadas à instabilidade do país, foi

possível organizar entrevistas com os respectivos Directores Regionais de Educação, apenas em quatro regiões: Biombo, Oio, Bafatá e Gabú.

1. Organização da Direcção Regional da Educação

1.1 Órgãos e Serviços da Direcção Regional

Sobre esta questão, todos os Directores Regionais referiram-se a dois órgãos fundamentais: Conselho Directivo Restrito (CDR) e Conselho Directivo Alargado (CDA). Estes órgãos variam de região para região em termos de composição. Na Região de Biombo, para além destes órgãos foi referido um terceiro: o Concelho Directivo Regional Alargado que inclui uma lista mais vasta de participantes e de representantes da comunidade.

1.2 Áreas de competência, designadamente na área pedagógica, pessoal docente e não docente, equipamento, recursos educativos e apoios sócio-educativos

Todos os Directores Regionais entrevistados recorreram às competências estabelecidas no Regulamento de Funcionamento da Direcção Regional – que já conta cerca de quinze anos – embora reconhecendo a necessidade da sua actualização e a dificuldade da sua aplicação³⁰⁹. Nenhum DRE possuía alguma proposta nesse sentido. O que se constatou na prática em todas as DRE era a inexistência de capacidades para supervisão, coordenação, orientação, controlo e planificação das actividades educativas ao nível das regiões. Os motivos evocados foram geralmente de ordem material e motivacional. Porém, segundo a nossa apreciação, a questão terá muito a ver com o facto de nenhum dos Directores Regionais entrevistados ter seguido uma formação especializada no domínio da administração da educação (salvo pequenos estágios) uma formação que poderia alargar-lhes os horizontes e dotá-los de mais capacidade de intervenção.

³⁰⁹ Neste aspecto deparei-me com uma das limitações das entrevistas. Para dar um certo ar de politicamente correcto eram por vezes avançadas afirmações que em nada correspondem ao estado real das coisas. Os Directores Regionais não hesitaram em apontar o que deviam ser as atribuições das Direcções Regionais à luz de um Regulamento considerado obsoleto. Aliás, o próprio estudo de casos, como método, é vulnerável perante este tipo de situações, como alertam Bell (1987) e Walker (1983), citados por Arnal, Rincon e Latorre (1992: 209).

Em matéria pedagógica, o que se verificou foi a pouca clareza dos limites das competências das Direcções Regionais de Educação. O próprio regulamento de funcionamento não é bem explícito neste domínio. Os Directores Regionais participam nas acções de formação de docentes, prestam apoio logístico, mas têm uma participação marginal em termos de coordenação e implementação dessas acções nas regiões sob a sua jurisdição.

São muito limitadas ou quase nulas as capacidades das DRE em termos de produção e difusão de normativos que visem melhorar a gestão do pessoal e dos estabelecimentos escolares.

No campo das construções, conservação e remodelação das instalações escolares e aquisição de equipamentos, o papel dos Directores Regionais da Educação é, em geral, de acompanhamento esporádico. A rede escolar regional não resulta de uma colaboração entre as DRE e as autoridades locais, mas de um plano central do Ministério.

No domínio de apoios sócio-educativos, para além das cantinas apoiadas pelo PAM³¹⁰, em cuja gestão e organização as Direcções Regionais de Educação desempenhavam algum papel, não foram identificadas acções mais significativas não obstante a situação de profunda carência em que viviam muitos alunos e que constituía uma das causas mais próximas do abandono e do insucesso escolar.

1.3 Serviços

Quanto aos serviços, predominam nas regiões as mesmas repartições previstas no Regulamento de Funcionamento, embora com algumas adaptações locais. Bafatá, por iniciativa própria, criou uma Repartição de Recursos Humanos e uma Célula de Alfabetização. A DRE de Gabú criou três direcções administrativas nos sectores de Gabú, Sonaco e Boé.

³¹⁰ Na Região de Gabú, 134 escolas beneficiavam da ajuda alimentar do PAM. As escolas beneficiárias localizavam-se em Gabú (32), Pitche (32), Sonaco (25), Pirada (21) e Boé (24).

1.4 Coordenação

Em todas as regiões, os únicos momentos de coordenação são criados nas reuniões do Conselho Directivo Restrito por serem as de mais fácil concretização. As reuniões alargadas são geralmente pouco frequentes por dificuldades de deslocação dos participantes, motivadas pela falta de transportes e de meios financeiros para o custeio das despesas. Não existe em nenhuma DRE uma estrutura de coordenação.

1.5 Planos de actividades

Todos os Directores Regionais afirmaram ter um Plano de Actividades. Porém, na maioria dos casos, esses planos não são mais que o cumprimento de uma formalidade por se distanciarem muito do que era efectivamente concretizado. Excepção deve ser feita à Região de Bafatá onde os planos eram elaborados pelos Chefes das Repartições e avaliados nas reuniões do Conselho Directivo Restrito. Na generalidade, os planos de actividades regionais têm uma fraca articulação com os planos sectoriais e quase nenhuma com os planos nacionais, geralmente inexistentes. Este facto deve-se aos problemas já referidos ao nível do próprio Ministério de Educação.

1.6 Tomadas de decisão e seu cumprimento

Todas as regiões apontaram os Conselhos Directivos como a sede das decisões. O Director Regional da Educação para decidir tem que submeter as questões ao Conselho Directivo. Por limitações de vária ordem, as competências dos Directores Regionais são praticamente absorvidas pelos Conselhos Directivos cujas competências abrangem todos os domínios de actividades das Direcções Regionais de Educação. Os Directores Regionais têm pouco espaço para iniciativas próprias e para a afirmação das suas competências profissionais. A necessidade de revisão das estruturas dos serviços regionais da educação e de clarificação das suas competências é sentida por todos os entrevistados.

1.7 Controlo

Sobre esta questão nenhum Director Regional transmitiu a ideia da existência de um esquema de controlo sistematizado quer ao nível do sistema escolar, quer dos serviços regionais de educação. Apenas o Director Regional de Educação de Gabú associou a inspecção ao controlo, porém sem clarificar a articulação entre a Direcção Regional e a inspecção na concretização deste controlo. Nenhum Director Regional estabeleceu uma associação entre o controlo, as decisões, as medidas de correcção e de acompanhamento. Em todas as entrevistas registou-se a tendência de confundir a função de controlo com a de coordenação.

A função de controlo de funcionamento do sistema educativo e das vertentes administrativa, financeira e patrimonial, na perspectiva do cumprimento dos objectivos educacionais geralmente mal dominados é uma questão ainda pouco clara para os Directores Regionais de Educação e mesmo para a administração central da educação. As actividades desenvolvidas neste âmbito não vão muito além de visitas esporádicas sem grandes implicações na melhoria das situações ou impacto nas políticas educativas.

1.8 Avaliação

As entrevistas revelaram que nenhum dos Directores Regionais possui um esquema de avaliação para qualquer das actividades desenvolvidas nas suas respectivas regiões. Os relatórios elaborados por alguns dão mais a ideia do estado das coisas, do relato das acções, do que de uma avaliação continuada sobre os aspectos educativos, pedagógicos, organizacionais, financeiros e dos recursos humanos. Os motivos apontados são geralmente relacionados com a falta de meios e de condições de trabalho.

2. Gestão Administrativa

Em matéria de documentos de orientação e de arquivos, pelo que pudemos observar, as Direcções Regionais da Educação são de uma forma geral pobres. Em nenhuma delas existe, por exemplo, um cadastro actualizado de todo o pessoal dos estabelecimentos de ensino da região, uma carta escolar ou um plano de coordenação intersectorial para desenvolvimento integrado da educação ao nível da região. As DRE,

contrariamente ao estipulado no Regulamento, não possuem meios para exercer uma coordenação e controlo sobre a actuação do docente e do pessoal administrativo.

3. Funcionamento das DRE

Em nenhuma DRE existem iniciativas em termos de normas internas de funcionamento da administração da educação. Registaram-se iniciativas pontuais e isoladas sobre um ou outro aspecto. Uma das DRES conhecia o Regulamento de Funcionamento mas não possuía o documento.

4. Coordenação com os sectores

Em Bafatá a coordenação com os sectores é feita no quadro das reuniões do Conselho Directivo Alargado. Na DRE da Região de Oio, a coordenação entre os sectores não é feita por falta de meios. Porém, existe uma coordenação intra-sectorial garantida pelos Inspectores Sectoriais em colaboração com o professor destacado para administração. Na DRE de Biombo, são privilegiadas as reuniões do Conselho Directivo Regional e são também realizadas reuniões com os Inspectores Sectoriais na sede da Região. A troca de documentos e as “visitas relâmpago” ocorrem quando existem meios financeiros para tal. A DRE de Gabú, fortemente apoiada pela UNICEF, era a que tinha desenvolvido mais acções no sentido da coordenação com os sectores.

Nenhum Director Regional entrevistado tinha um plano consistente de coordenação com os sectores. O grande problema que se punha na concretização dessa função administrativa era, e continua a ser, a ausência de planos regionais e sectoriais de educação e, consequentemente, de objectivos educativos claros que permitam a mobilização de todos os implicados na administração da educação. Por isso, muitos elementos da própria administração local da educação não tinham a ideia exacta da forma como as suas actividades podiam contribuir para o alcance dos objectivos da organização. As acções desenvolvidas pelas DREs no âmbito da coordenação não passam geralmente de visitas e de reuniões sem continuidade e sem grandes consequências em termos de melhoria da situação da educação.

5. Articulação com o Ministério da Educação

Todos Directores Regionais indicaram os Conselhos Directivos do Ministério e os despachos com Directores-Gerais como formas mais frequentes de contacto com Ministério. As reuniões do Conselho Directivo do Ministério não eram frequentes. No ano lectivo 2001/2002 tinha havido apenas quatro reuniões. Uma outra dificuldade sublinhada por todos era o facto de serem obrigados a custear as suas próprias deslocações para poderem participar nas reuniões, o que se tornava oneroso na falta de salários mensais. Todos os Directores Regionais sublinharam a precariedade da articulação com o Ministério da Educação. A DRE de Gabú referiu essa dificuldade no seu relatório de 2001/2002 realçando o abandono quase total da DRE pelo Ministério e o facto de terem sido deixados à sorte dos parceiros de cooperação (Relatório do Ano Lectivo 2001/2002: 5).

6. Relação com o poder local e com as comunidades

Os Directores Regionais de Educação de Bafatá e Gabú referiram-se às reuniões ao nível do Gabinete do Plano local no qual participam todos os responsáveis regionais dos diferentes serviços. Em Gabú, para além dessa reunião, foram referidas saídas conjuntas com as autoridades para visitas aos contextos educativos. O Director Regional de Educação da região de Oio, referiu-se a reuniões com o Conselho de Pais, um órgão local que integra os pais e encarregados de educação dos alunos, as ONG, as igrejas (líderes religiosos) e os deputados.

7. Articulação com outras estruturas regionais da educação

Em todas as DRE continuavam encerradas as UAP que tinham sido construídas e equipadas para apoio à formação em exercício de professores³¹¹. Na UAP de Gabú funcionava a própria Direcção Regional de Educação³¹².

³¹¹ As UAP só foram entregues às DRE no decorrer do ano lectivo 2003/2004.

³¹² A sede da Direcção Regional da Educação tinha sido profundamente danificada por actos de vandalismo perpetrados na manhã do dia 12 de Fevereiro de 2001, por alunos revoltados, que já não tinham aulas há muito tempo na sequência de mais uma greve decretada pelo Sindicato dos Professores. Os acontecimentos tiveram graves repercussões sobre esse ano lectivo e sobre o início do ano lectivo seguinte.

Todos Directores Regionais de Educação consideraram marginal a sua participação nas COMEs. Na realidade, as COME embora funcionando ao nível local eram fortemente orientadas a partir do centro – do INDE – quando, segundo o regulamento, competia à DRE dirigir, dinamizar e supervisionar toda a actividade educativa na região, nos seus aspectos político, técnico-organizativo e administrativo. Em relação à Editora Escolar – instituição do Ministério da Educação com competência para editar e distribuir livros escolares – a relação com as DRE era episódica e acontecia fundamentalmente em dois momentos: nos seminários de familiarização dos professores com novos manuais e no momento da distribuição de manuais³¹³.

8. Recursos financeiros

Segundo os entrevistados, nenhuma DRE possuía um orçamento próprio para as despesas de funcionamento dos seus serviços ou para as despesas de representação dos Directores Regionais.

9. Recursos humanos

A situação geral das DRE em termos de recursos humanos é de profunda carência, sobretudo do ponto de vista qualitativo. Nas quatro Direcções Regionais visitadas foram identificados 41 funcionários com funções de Chefia (ver o Quadro nº 55). Destes, 22 (53.7%) só tinham como habilitações de base a 9ª classe do ensino básico. Do grupo dos habilitados com a 9ª classe, 8 tinham concluído a formação numa das Escolas Normais. Habilitados com a 11ª classe, havia 9 (22%) funcionários dos quais 3 tinham concluído o

³¹³ A Editora Escolar, apesar das suas capacidades e potencialidades em termos de recursos humanos especializados, de equipamentos, da capacidade de produção e de ter já dado provas da sua capacidade com a produção de mais de duas dezenas de títulos de manuais para alunos e professores do ensino básico, atravessa hoje uma profunda crise. Fortemente apoiada pelo Governo Sueco, em termos materiais e financeiros, depois da retirada dos suecos e no contexto actual de financiamentos predominantemente do Banco Mundial, a Editora Escolar parece ter perdido o espaço privilegiado que outrora ocupava na administração da educação. A Editora possui meios de transporte e logísticos em cada região para garantir a produção e a distribuição de manuais, mas tem sido afastada nos últimos tempos dessas actividades e a primazia tem sido dada a outros intervenientes estranhos a esse complicado processo. Estas situações de descontinuidade provocadas pela falta de capacidade nacional de integração e gestão dos financiamentos são frequentes na administração da educação e constituem dos factores responsáveis pela complexidade da situação em que se encontra a educação no país.

curso para professores do Ensino Básico. De entre os dirigentes mais habilitados, figuravam dois com Magistério Primário concluído em Portugal (nas regiões de Biombo e Oio) e 1 licenciado, que desempenhava o cargo de Director Regional.

Quadro nº 55 – Quadros com funções de chefia nas Direcções Regionais de Educação

	6 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a	11 ^a	12 ^a	M. Prim	Bacharel	Licenc.	Total
Biombo			7	2	1	1	1		1	13
Oio		1	2				1	1		5
Bafatá			3		2					5
Gabú	1		10		6			1		18
Total	1	1	22	2	9	1	2	2	1	41
%	2.4	2.4	53.7	4.9	22	2.4	4.9	4.9	2.4	100

Fonte: Análise da situação das DRE 2002/2003

Entre os menos habilitados figuravam dois funcionários: um com a 6^a classe, com funções de Director de Administração e outro com a 8^a classe, com funções de Chefe de Repartição da Gestão Escolar.

Nas quatro Direcções Regionais, existiam apenas 1 licenciados, dois bacharéis e um técnico no domínio dos recursos humanos. As quatro repartições eram chefiadas, em todas as DRE, por professores do ensino básico com formação de base equivalente à 9^a classe, apesar da Repartição de Gestão Escolar ser considerada a unidade fulcral das DRE, por ter como objectivo melhorar o funcionamento das escolas nas regiões e pelo facto do Chefe dessa repartição ser o substituto do Director Regional na sua ausência ou em caso de impedimento.

As regiões de Biombo e Gabú eram as que tinham maior número de quadros com a 9^a classe nas chefias. Gabú apresentava o maior número de professores do ensino básico com formação nas funções de chefia. Era também a região com maior número de postos novos de chefia comparativamente às outras regiões. Postos como Exactores Regionais e Administradores Sectoriais apenas foram identificados em Gabú. Numa visão global conclui-se que dos 41 funcionários envolvidos nas tarefas de administração 14 (34%) eram professores do ensino básico diplomados.

Quanto ao tempo de serviço, a média geral dos funcionários era de 24 anos. Se porém forem considerados apenas os Directores e os Chefes das três Repartições a média elevava-se a 28 anos.

Tomando em consideração as habilitações de base dos funcionários bem como os anos de serviços, que atingem em alguns casos mais de 40, torna-se evidente a necessidade de renovação do pessoal ao nível das DRE.

10. Rede Escolar

Uma das dificuldades reveladas pelos Directores Regionais entrevistados é a gestão de uma imensidade de escolas incompletas que fazem parte das respectivas redes escolares.

Na região de Biombo, num total de 43 escolas, apenas 3 podiam garantir às crianças um ensino básico de 6 classes; a maioria das escolas, 21 (48.8%), só podia ensinar até à 4ª classe; 6 escolas só leccionavam duas classes e 5 as três primeiras classes. A região contava apenas com 2 escolas do ensino secundário geral, uma em Biombo, outra em Prábis (Quadro nº 56).

Quadro nº 56 – Rede escolar na Região de Biombo 2001/2002

	Classes	Sectores			Totais
		Biombo	Safim	Prabis	
Região de Biombo	Pré-Escolar				
	1ª classe				
	1ª e 2ª	2	1	3	6
	1ª à 3ª	1	1	3	5
	1ª e 3ª				
	1ª à 4ª	12	5	4	21
	1ª à 5ª		4	1	5
	4ª e 5ª				
	1ª à 6ª	2		1	3
	5ª e 6ª	1			1
	1ª à 9ª			1	1
	7ª à 9ª	1			1
	7ª à 11ª				
	Totais	19	11	13	43

Na região de Oio a situação era ainda mais deficitária. Num universo de 105 escolas, em 56 (53%) escolas apenas funcionavam as quatro classes do ensino básico. Na região existiam ainda escolas que leccionavam apenas uma, duas e três classes, num total de 28 escolas, representando 26.7%. No sector de Nhacra havia 9 escolas que só leccionavam as duas primeiras classes. 4 escolas tinham capacidade para leccionar as seis classes que compõem o ensino básico. A região não contava com nenhuma escola do ensino secundário (Quadro nº 57).

Quadro nº 57 – Rede escolar na Região de Oio 2001/2002

	Classes	Sectores					
		Farim	Mansabá	Bissorã	Mansoa	Nhacra	Totais
Região de Oio	Pré-Escolar			3			3
	1ª classe				1	5	6
	1ª e 2ª				3	4	7
	1ª a 3ª	1	3	3	1		8
	1ª e 3ª	3		1			4
	1ª à 4ª	10	7	14	20	5	56
	1ª à 5ª	2		4	6		12
	4ª e 5ª			1			1
	1ª à 6ª	1	2		1		4
	5ª e 6ª	1		1	1	1	4
	7ª à 9ª						
	7ª à 11ª						
	Totais	18	12	27	33	15	105

Na região de Bafatá a situação apresentava outras características. A insuficiência da rede escolar pública provocou em toda a região o surgimento de escolas comunitárias principalmente nos sectores mais recuados do país. Assim, das 148 escolas que existiam na região, 52 (35%) eram escolas comunitárias. No Sector de Cossé, a maioria das escolas existentes (73.7%) eram escolas comunitárias. Situação idêntica registava o sector de Xitole com 65.4% de escolas comunitárias. Nos sectores de Ganadú e de Contuboele as escolas comunitárias eram respectivamente de 45.4% e 47.4%. Em Bafatá, capital da Província Leste, e em Bambadinca as escolas comunitárias tinham pouca expressão (Quadro 58).

Quadro nº 58 – Rede escolar na Região de Bafatá 2001/2002

	Classes	Sectores						
		Bafatá	Bambadinca	Contuboele	Ganadú	Cossé	Xitole	Totais
Região de Bafatá	Pré-Esc. ³¹⁴	4	1	1	1	1	1	9
	1ª classe							
	1ª e 2ª	8	11	5 (3c)	1©	2©	8©	35 (14c)
	1ª à 3ª	3 (1c)	3 (1c)	8 (5c)	8 (7c)	8 (7)	9 (7c)	39 (28c)
	1ª e 3ª							
	1ª à 4ª	13	10	3(1c)	11(2c)	7(5c)	7(2c)	51(10)
	1ª à 5ª							
	4ª e 5ª							
	1ª à 6ª	6	2	2	1	1	1	13
	5ª e 6ª							
	7ª à 9ª							
	7ª à 11ª	1						1
	Totais	34(1c)	27(1)	19(9c)	22(10c)	19(14)	26(17)	148(52)

A região de Gabú contava com 151 escolas. Dessas, 69 (45,7%) tinham capacidade para leccionar 4 classes, 11 escolas leccionavam apenas a 1ª classe, 21 apenas as duas primeiras classes e 28 as três primeiras classes (Quadro nº 59).

Quadro nº 59 – Rede escolar na Região de Gabú 2001/2002

	Classes	Sectores						
		Gabú	Pitche	Sonaco	Pirada	Boé		Totais
Região de Gabú	Pré-Escolar	3						3
	1ª Classe	4	2	2	2	1		11
	1ª e 2ª	2	10	5	1	3		21
	1ª à 3ª	4	9	8	3	4		28
	1ª e 3ª							
	1ª à 4ª	24	11	7	12	15		69
	1ª à 5ª	4	3	3	3	1		14
	4ª e 5ª							
	1ª à 6ª							
	5ª e 6ª	1	1	1	-	1		4
	7ª à 11ª	1						1
	Totais	43	36	26	21	25		151

³¹⁴ 1 Oficial, 1 comunitária e 2 privadas.

Em toda a região, havia 4 escolas com capacidade para leccionar a 5ª e a 6ª classe e existia apenas um estabelecimento de ensino secundário.

No Sector de Pitche concentrava-se a maior percentagem de escolas incompletas. Das 36 escolas que possuía o sector, 21 (58.3%) não garantiam mais do que a terceira classe.

Nenhuma região tinha capacidade para responder à procura da educação. Em todas as regiões, a qualidade dos edifícios era má na generalidade. O caso mais preocupante era da Região de Gabú onde 37.1% das escolas existentes eram barracas. Essa percentagem atingia valores alarmantes quando se analisava a situação de cada sector. Assim, os sectores mais afectados eram: Boé com 23 (92%) barracas das 25 escolas que funcionavam nesse sector; Sonaco com 12 (46.2%) barracas das 26 escolas e Pitche que em 36 escolas tinha 15 barracas (41.7%) e 14 edifícios precários (38.9%).

2.2.3. Principais problemas e estrangulamentos ao nível das Direcções Regionais da Educação

Com a crise do sistema educativo e da administração central, as DRE não podiam estar bem. Assim, todas as DREs revelam falta de orientações, de planos e de percepção exacta do seu papel como uma estrutura intermédia que deve garantir a ligação entre a administração central e as escolas e assegurar também a integração das actividades educativas ao nível das regiões.

As actividades da administração regional da educação propriamente ditas, que implicam, designadamente, assegurar a coordenação e articulação horizontal e vertical dos níveis e tipos de ensino e a execução articulada das orientações das políticas de educação e formação, elaboração de orientações pedagógicas para o bom funcionamento das escolas, a gestão do pessoal docente, o levantamento das necessidades do sector educativo ao nível das regiões, elaboração de planos regionais e sectoriais do desenvolvimento do sistema educativo, a coordenação regional de recolha de informações, a formação, a gestão dos recursos humanos locais, a avaliação das actividades e do desempenho dos docentes, a sensibilização e a mobilização das comunidades a favor da escolarização não têm lugar por falta dos mais elementares meios.

Em termos de infraestruturas e equipamentos para o trabalho, todas as DRE apresentam carências de vária ordem: a DRE de Biombo não tinha sede; as DRE de Gabú, Oio e Bafatá funcionavam em instalações precárias; nenhuma DRE possuía um orçamento de funcionamento; em todas as DREs faltavam equipamentos básicos como computadores e máquinas fotocopadoras; nenhuma DRE possui materiais de consumo corrente; as DREs de Biombo, Oio e Bafatá não dispunham de uma única viatura para acompanhamento das acções no terreno e para o trabalho dos inspectores. A DRE de Gabú usufruía de uma viatura que a UNICEF³¹⁵ tinha afectado ao Projecto de Educação de Raparigas; todas as DRE enfrentam grandes dificuldades na comunicação com os sectores da sua área de jurisdição e com o próprio Ministério da Educação por falta de telefones e de outros meios de comunicação; em todas as regiões havia falta de professores, de salas de aula, de mobiliário escolar, materiais didácticos e de bibliotecas, entre outros meios.

As informações recolhidas realçaram também a necessidade de uma profunda reestruturação das Direcções Regionais de Educação e da redefinição das suas funções. Ficou igualmente clara a necessidade de revisão do seu quadro de pessoal. Em termos de comunicação, ficou provado o isolamento das DRE e a sua dificuldade em manter uma ligação mais permanente e mais sólida com os serviços centrais do Ministério da Educação.

³¹⁵ Numa das visitas assisti à entrega de motorizadas, bicicletas, kits didácticos para professores e alunos, bem como de materiais de apoio à alfabetização doados pela UNICEF que apoiava na região um projecto de educação de raparigas.

3. Administração e gestão escolar

As insuficiências identificadas ao nível do sistema educativo e da administração da educação condicionam a administração e gestão dos estabelecimentos escolares. Como se verá mais adiante, na maioria dos estabelecimentos escolares “falta praticamente tudo”. Em termos de organização, não há nenhum diploma a regulamentar a organização das escolas. Sobre essa matéria, apenas o Estatuto-Base das Escolas Particulares contém uma referência sobre a obrigatoriedade das escolas privadas possuírem uma direcção composta pelo director e pessoal docente (Decreto nº 7/91, Art.13º e 14º).

Mesmo assim, da independência a esta parte, os esforços desenvolvidos têm sido no sentido de instalar nas escolas uma administração e gestão cada vez mais democrática, com implicação das comunidades e associações de pais e encarregados de educação e dos próprios alunos. Os órgãos e a sua composição variam de escola para escola, mas em todas existe um director, um conselho escolar ou assembleia da escola. Nas escolas do ensino básico complementar e nas secundárias é frequente existirem, para além dos órgãos referidos, um *Conselho Disciplinar* e um *Conselho Pedagógico*. São raras as escolas que possuem um regulamento interno. Nos casos em que existam não são do conhecimento dos professores e dos alunos. Na maioria dos casos, as escolas funcionam na base de normas práticas raras vezes escritas e difundidas.

As limitações com que são confrontadas as escolas e a situação instável dos docentes fazem com que os assuntos administrativos predominem sobre os pedagógicos e científicos na gestão escolar. Na verdade, o que acontece na grande maioria das escolas é a gestão da difícil situação da escola, dos alunos e dos professores é, parafraseando Dalila Oliveira (2000), a gestão da pobreza e da exclusão social.

A administração e gestão da escola guineense depara-se com uma série de factores ambientais que nem sempre toma em consideração e consegue transformar a seu favor. O tipo de relações que a escola consegue estabelecer com a comunidade, o tipo de apoios que pode conseguir dela, particularmente dos pais dos alunos, é outro factor determinante. Neste aspecto, as escolas guineenses nem sempre conseguiram estabelecer as relações mais

favoráveis à educação das crianças. Os elevados índices de abandono e de insucesso escolar podem muitas vezes ter aí as suas raízes mais profundas. As fortes tradições locais têm geralmente uma influência negativa sobre o funcionamento da escola: o trabalho infantil, a circuncisão e a excisão (o *fanado*), o casamento precoce, a má nutrição, a ablação dos gânglios sub maxilares, as tatuagens, são alguns exemplos dessas tradições que impedem o funcionamento normal da escola, o acesso, a permanência e o sucesso das crianças. As condições pedagógicas de ensino-aprendizagem, geralmente muito pobres, com um pessoal docente descontente, com baixo nível de formação, instável e em condições socioprofissionais difíceis são outros factores ambientais de difícil gestão e que originam outros problemas. A baixa qualidade pedagógica do acto educativo, que é directamente influenciado pela interacção entre os docentes e outros actores que intervêm no funcionamento da escola³¹⁶, pode ser apontado como uma das consequências da pobreza das más condições pedagógicas (Carron e Châu, 1998).

No centro de todos estes factores ambientais estão as próprias características dos alunos que o meio fornece e que a escola tem que educar, mas a respeito dos quais tem geralmente conhecimentos muito superficiais. As conversas informais que pude ter com um número considerável de alunos e as visitas a algumas casas nas diferentes localidades do país, tanto ao nível urbano como rural, permitem-me afirmar que uma grande maioria das crianças guineenses vive em casas precárias, de reduzidas dimensões, destituídas das mais elementares condições de higiene e conforto (sem mobiliários essenciais, sem serviços como água, latrinas, energia e outras condições) que as impedem de tirar melhor proveito da reduzida e incompleta oferta educativa. Aliás, as estatísticas oficiais existentes corroboram nesse sentido. Segundo as fontes oficiais, a maioria das casas é de construção precária: em quase 90% dos casos as paredes são em adobe³¹⁷, lama ou *kiritim*³¹⁸, as coberturas são com palha ou folhas de zinco (DENAP, 2003: 27). Em muitas localidades do país o acesso à comunicação é limitado, as informações escritas são raras e é frequente encontrarem-se índices elevados de analfabetismo adulto, principalmente entre as mulheres. E são elas geralmente as responsáveis mais directas pela educação das crianças.

³¹⁶ Esta interacção assenta em três tipos de relações: i) nas relações que se estabelecem no interior da escola, principalmente entre os docentes e demais funcionários; ii) nas relações com os pais, como parceiros mais directos do processo; iii) nas relações entre a escola e a administração (Carron e Châu, 1998).

³¹⁷ Os adobes são blocos tradicionais feitos com argila.

³¹⁸ É, entrelaçado de tiras de bambu com várias funções.

O ambiente familiar é por vezes portador ou gerador de factores impeditivos ou pouco favoráveis ao progresso escolar das crianças. Nas zonas rurais, as famílias chegam a ser constituídas por mais de 12 elementos, principalmente nas zonas em que é praticada a poligamia. A média nacional por agregado familiar situa-se em torno de 5 a 8 pessoas, em muitos casos analfabetas ou com um nível de educação muito baixo. As crianças têm deveres e tarefas a cumprir em casa e fora dela, como complemento muitas vezes indispensável à subsistência e funcionamento normal das famílias mais pobres (recados, cuidados com animais, actividades de produção, cuidado com os irmãos mais novos, venda de produtos no mercado ou nas ruas). A situação torna-se ainda mais difícil para as meninas, sobretudo, quando atingem a adolescência. Desta feita, a maioria das crianças acaba por não ter nenhum tempo para estudar e, em alguns casos, algumas crianças na impossibilidade de poderem conciliar as tarefas na família com a frequência escolar vêm-se obrigadas a abandonar a escola.

A utilização de uma única língua de ensino – o português – falado por uma pequena minoria a nível nacional (10% segundo o recenseamento de 1991) e as línguas maternas de comunicação, em casa entre os pais e as crianças e entre elas e a comunidade envolvente, criam barreiras de outra natureza entre os pais e as crianças na sua progressão escolar, limitando a participação daquelas em todo o processo educacional. Aliás, este aspecto linguístico é também responsável pelo aprofundamento das discrepâncias entre a cidade e o campo.

O estado de saúde das crianças afectado pelas endemias mais frequentes (malária, diarreias, doenças respiratórias, anemia) é uma das causas de ausências prolongadas das aulas (absentismo) e do abandono escolar. Aliás, a ocupação das crianças nas lides de casa e no campo e as doenças são, na maioria dos casos, os responsáveis pelo insucesso e abandono escolares. Outras causas se seguem como a falta de apoio por parte dos pais, a indisciplina, a falta de meios, de alimento e de materiais escolares e as distâncias.

As aspirações dos pais em relação à educação das suas crianças são de uma forma geral elevadas, mas nem sempre são coerentes com o que é necessário fazer para as manter no mesmo nível. A maioria dos pais quer que os seus filhos progridam nas escolas mais

próximas da comunidade. Porém, nem todos os pais gostam de ver os seus filhos se afastarem para outras localidades para aí frequentarem escolas de outros níveis, sobretudo quando se trata de raparigas. As razões são várias e prendem-se com as tradições e com problemas económicos. Há nesse sentido uma certa tendência das comunidades lutarem para ter as suas próprias escolas, o que por vezes cria problemas no planeamento da rede escolar e na gestão dos recursos humanos e materiais disponíveis. Apesar de resistências por parte de alguns pais em relação à escolarização dos seus filhos, quando estes conseguem concluir o ensino secundário querem vivamente que obtenham uma bolsa para prosseguirem os estudos no exterior, seguirem um curso superior para mais tarde poderem ter um diploma e um emprego que beneficie e honre a família. Porém, em muitos casos, estes desejos não são traduzidos em atitudes e acções práticas favoráveis ao progresso das crianças que dificilmente conseguem dos pais os apoios de que necessitam. E essa recusa nem sempre significa que não existam meios para tal. Sendo a educação um projecto a longo prazo, investir na educação é ainda um problema para muitos pais que preferem ver o Estado assumir essa responsabilidade.

3.1. Infraestruturas escolares

As escolas guineenses são, na sua grande maioria, precárias e as suas ofertas são muito limitadas. Esta situação constitui um dos factores de desmotivação das crianças e de descrédito dos pais. Para além das limitações infraestruturais e materiais, as escolas não oferecem, na sua grande maioria, o ciclo completo de educação básica. São ainda bem visíveis as grandes assimetrias regionais, sectoriais e locais e do ponto de vista do género no acesso às poucas escolas existentes.

Dimensão das escolas e número de docentes

As estatísticas nacionais escondem as grandes variações existentes em termos de dimensão das escolas em relação aos efectivos escolares. Em certas localidades são as pequenas escolas, geralmente com 1 ou 2 professores com menos preparação pedagógica e experiência, que acolhem números exorbitantes de alunos. O número insuficiente de

professores faz com que em muitas escolas do ensino básico os docentes recorram ao sistema de classes múltiplas – uma metodologia que poderia resultar se os docentes que a praticam tivessem uma formação específica e experiência para a sua utilização. Há, por outro lado, escolas sobrelotadas, com largas centenas de alunos (caso dos liceus, sobretudo da capital), uma situação que acarreta dificuldades de gestão e que propicia actos de indisciplina. Porém, apesar desse risco eminente, deve-se sublinhar, em traços bem fortes, o sentido de disciplina que reina nessas escolas. Isto é um bem precioso que a Guiné-Bissau ainda possui. O professor, não obstante a precariedade da sua situação sócio- profissional, é ainda uma figura que se faz respeitar na escola e nas comunidades e que ainda tem alguma influência sobre as famílias dos alunos.

A qualidade das infraestruturas

Em matéria de infraestruturas existem grandes assimetrias em termos da sua qualidade, em termos de acabamento e da sua conservação. A imagem da escola depende muito da qualidade e do estado das suas infraestruturas e este aspecto tem um grande impacto sobre a motivação dos alunos, professores e pais. As escolas do país classificam-se, do ponto de vista de infraestruturas, em três categorias assentes em critérios baseados exclusivamente em material de construção – um critério que não permite conhecer a situação real em termos de meios de ensino e do ambiente de ensino-aprendizagem – a saber: *barracas, escolas de construção tradicional melhorada e escolas de construção definitiva.*

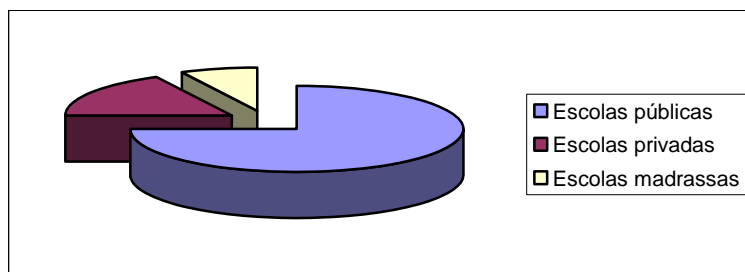
a) *Barracas.* São escolas sem paredes, com estruturas feitas com ramos de árvores, cobertas com folhas de árvores, geralmente de palmeira. Em algumas delas, os bancos e as mesas para os alunos são feitos com o mesmo material; noutras os alunos trazem o seu banquinho de casa e noutras ainda podem existir carteiras. A nota distintiva é o facto de serem escolas sem alvenarias, sem portas e sem pavimentação. Estas escolas fazem lembrar a rede de escolas lançada durante a luta da libertação do país. Aliás, a sua origem remonta a essa época.

b) *Escolas de construção tradicional melhorada*. São escolas construídas pela comunidade. São feitas em adobe (blocos de lama) ou em taípe (lama simples) com algumas melhorias. Podem ter portas e janelas seguras, pavimentação e são geralmente cobertas com chapas de zinco e podem ou não ter equipamentos completos. Hoje, no quadro da parceria entre o Ministério da Educação e as ONGs nacionais, são construídas muitas escolas em adobe, mas na base de protótipos definidos pelos serviços educativos competentes. Como já se referiu, é nessa tipologia que se enquadra a maioria das casas do país, em especial das zonas rurais, e é também a tipologia que apresenta hoje uma vasta gama de subtipos, indo dos precários aos aprimorados.

c) *Escolas de construção definitiva*. São escolas construídas em bloco, pedra, tijolo ou adobe estabilizado, segundo protótipos oficiais, cobertas com chapas de zinco, fibrocimento, ondulina ou mesmo telha. Têm bons acabamentos e boas condições de arejamento, ventilação e iluminação. Porém, nem sempre podem ser consideradas melhores escolas do ponto de vista de condições para o ensino-aprendizagem. Estas escolas podem também encontrar-se em condições de degradação e a sua manutenção envolve elevados custos. De acordo com DENAP (2003: 27) apenas cerca de 2,3% de casas do país se enquadram nesta tipologia.

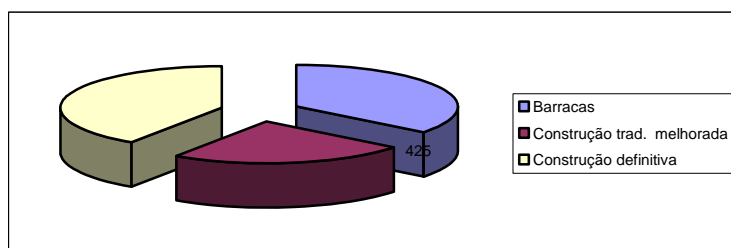
De acordo com essa qualificação, as estatísticas nacionais relativas ao ano escolar 1999/2000 davam conta da existência de um total de 1051 escolas, sendo 787 (74.88%) públicas, 186 (17.70) privadas e 78 (7.42%) madrassas (Gráfico nº 11).

Gráfico nº 11 – Estabelecimentos escolares



Dessas, 373 (35.49%) funcionavam em *barracas*; 253 (24.07%) em escolas de construção tradicional melhorada, muitas em más condições e apenas 425 (40.43%) eram escolas de construção definitiva (Gráfico nº 12).

Gráfico nº 12 – Escolas segundo as tipologias nacionais



Fonte: Anuário Estatístico 1999/2000

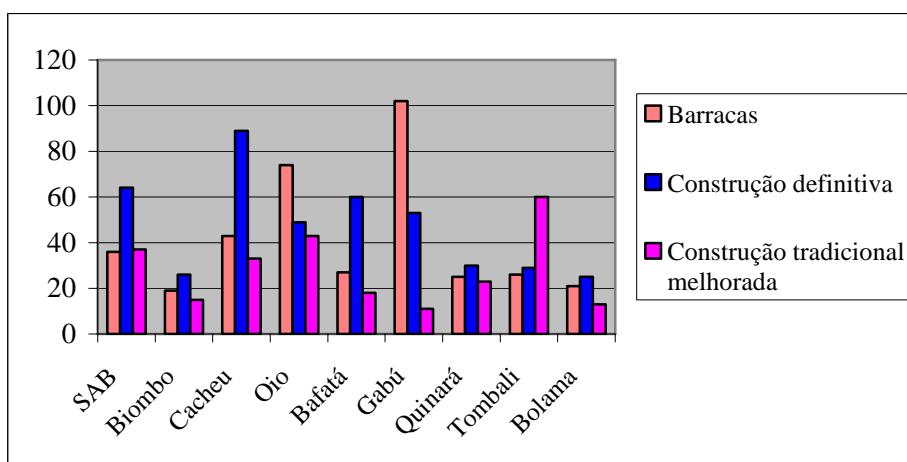
A média nacional das *barracas* era de 30.65%, mas escondia as disparidades entre as regiões que podem ser apreciadas no gráfico. As *barracas* distribuíam-se assimetricamente pelas regiões em percentagens que iam de 11.35% em Bissau a 51.26% em Gabú. As regiões mais afectadas nesse aspecto, e que se situavam acima da média nacional, eram as de Gabú (51.26%), Oio (44.58%), Quinará (32.05%) e Bolama (35.59%). (Quadro nº 60 e Gráfico nº 13).

Quadro nº 60 – Escolas por tipo de construção e por regiões

	Barracas %		Construção definitiva %		Const. trad. Melhor.%		Total
SAB	36	11.35	64	46.71	37	27.00	137
Biombo	19	26.66	26	43.33	15	25.00	60
Cacheu	43	26.06	89	59.93	33	20.00	165
Oio	74	44.58	49	29.51	43	25.90	166
Bafatá	27	25.71	60	57.14	18	17.14	105
Gabú	102	51.26	53	31.93	11	6.62	166
Quinará	25	32.05	30	38.46	23	29.49	78
Tombali	26	22.60	29	25.22	60	52.17	115
Bolama	21	35.59	25	42.37	13	20.03	59
Total	373	35.49	425	40.43	253	24.07	1 051

Fonte: Anuário Estatísticos 1999/2000

Gráfico nº 13 – Escolas por tipo de construção e por regiões



Era também preocupante a escassez de escolas de construção definitiva cuja média nacional era apenas de 41.62%. As regiões com menos escolas de construção definitiva e que se situavam abaixo da média nacional eram as de Oio (29.51%), Gabú (31.93), Quinará (38.46%) e Tombali (25.22%) As escolas de construção tradicional melhorada representavam 24.07%. A média nacional era de 24.81%. As regiões com maior número deste tipo de escolas que se situavam acima dessa média nacional eram: SAB (27%), Biombo (25%), Oio (25.90%), Quinará (29.49) e Tombali (52.17%).

Estes números permitem concluir que ao nível das escolas públicas, eram mais numerosas as escolas de construção precária. A média nacional das escolas de construção definitiva – que, segundo já se referiu, não representavam necessariamente as melhores escolas – era apenas de 41.62%, situando-se, em algumas regiões, a menos de 30%.

Tomando separadamente as escolas públicas, a situação era a seguinte: das 787 escolas públicas que existiam nesse mesmo ano lectivo, 258 (32.78%) eram barracas, 378 (40.03%) de construção definitiva e 152 (19.19%) de construção tradicional melhorada. A média de *barracas* ao nível das escolas públicas era de 32.78%. Acima dessa média situavam-se as regiões de Biombo (35.56%), Gabú (60%), Quinará (33.80%) e Bolama (34%) (Quadro nº 61).

Quadro nº 61 – Escolas públicas por tipo de construção

	Barracas		Const.definitiva		Const. trad.melhorada		Total
SAB	3	6.12	44	89.80	2	4.08	49
Biombo	16	35.56	21	46.66	8	17.78	45
Cacheu	36	26.09	80	57.97	22	15.94	138
Oio	36	31.30	48	41.74	31	26.96	115
Bafatá	19	22.62	57	67.86	8	9.52	84
Gabú	90	60.00	49	32.67	11	7.33	150
Quinará	24	33.80	29	40.85	18	25.35	71
Tombali	17	20.00	28	70.00	40	47.06	85
Bolama	17	34.00	22	44.00	11	22.00	50
Total	258	32.78	378	40.04	151	19.19	787

Fonte: Anuário estatísticos 1999/2000

As escolas privadas e madrassas juntas, num total de 264 unidades, apresentavam 43.56% de barracas, 38.64% de escolas de construção tradicional melhorada e as escolas de construção definitiva eram apenas de 17.8% (Quadro nº 62 e Gráfico nº 14).

Quadro nº 62 – Escolas privadas e madrassas por tipo de construção

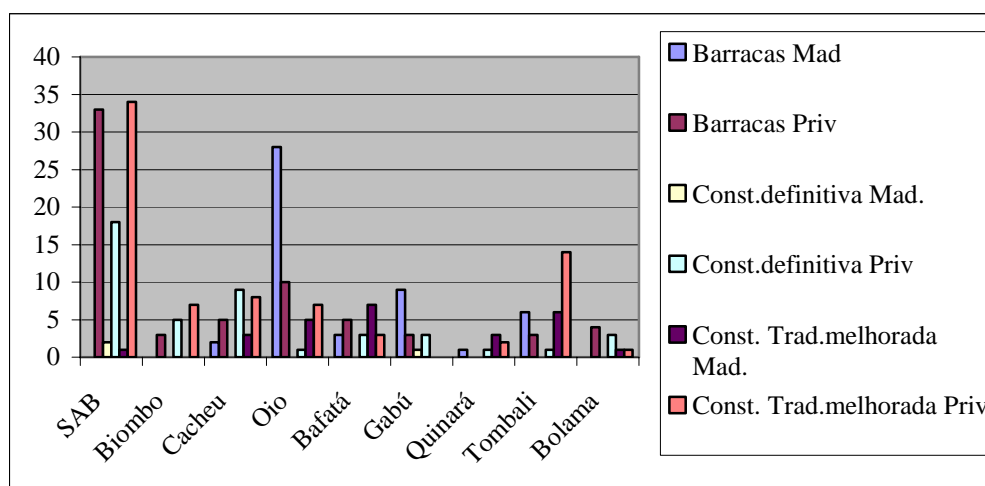
	Barracas		Const. Definitiva		Const. Trad.Melhorada		Totais	
	Mad	Priv	Mad.	Priv	Mad.	Priv	Madrassas	Privadas
SAB		33	2	18	1	34	3	85
Biombo		3		5		7	-	15
Cacheu	2	5		9	3	8	5	22
Oio	28	10		1	5	7	33	18
Bafatá	3	5		3	7	3	10	11
Gabú	9	3	1	3		-	10	6
Quinará	1			1	3	2	4	3
Tombali	6	3		1	6	14	12	18
Bolama		4		3	1	1	1	8
Sub-total	49	66	3	44	26	76	78	186
Totais	115		47		102			

Fonte: Anuário Estatístico 1999/2000

Distribuindo as escolas madrassas e privadas pelas regiões, constatava-se que se concentrava em Bissau a maioria das escolas privadas e que a percentagem de *barracas* era de 38.82%, uma percentagem superior à média nacional que era de 30.65%. As regiões com maior número de *barracas*, em termos de escolas privadas, eram as de Oio (74.5%) e Gabú (75%).

Facilmente se pode concluir que a qualidade das infraestruturas escolares ao nível das escolas privadas era muito pior do que a das escolas públicas, que também eram más.

Gráfico nº 14 – Escolas privadas e madrassas por tipo de construção



Porém, o número elevado de *barracas* e reduzido de escolas de construção definitiva já constituía uma preocupação nos anos anteriores. Assim, as estatísticas

publicadas em Maio de 1998, pela Unidade de Coordenação de Projecto de Apoio à Educação Básica “Firkidja”, revelavam que no ano lectivo 1997/98, das 683 escolas do ensino básico que existiam no país, num total de 1727 salas, 58% das salas eram de construção definitiva; 27% barracas e 15% de construção tradicional melhorada (MEN-UCPAEB, 1998:123).

A média nacional de barracas era de 27%. Em termos de distribuição pelo país, as regiões com maior número de barracas eram as de Biombo (60%), Gabú (49%), Bolama (39%), Quinará e Bafatá (33%) e Cacheu (23%). A média nacional em termos de escolas de construção tradicional melhorada era de 15%. As regiões que se situavam acima dessa média eram as de Tombali (35%), Oio (31%) e Cacheu (23%). A média nacional das escolas de construção definitiva era de 58%. Abaixo dessa média situavam-se as regiões de Cacheu e Bafatá (5%), Tombali (05%), Bolama (6%), Quinará (10%) e Biombo (26%).

Embora os dados relativos ano lectivo 1997/98 se referissem a escolas do ensino básico e as de 1999/2000 a todas as escolas, como mostra o Quadro nº 63, pode-se, mesmo assim, concluir com segurança que a situação em termos de qualidade de infraestruturas tende a piorar com o aumento do número de alunos e com a fraca resposta em salas de aula. Em 1998, as previsões para o ano 2000, em termos de novas salas de aula para o funcionamento normal de escolas, em regime duplo, apontavam para um total de 1123 salas. Até o ano 2000 deviam ser construídas 443 salas com financiamentos do Banco Mundial e da JICA e as restantes 680 não tinham ainda financiamento (MEN-UCPAEB, 1998:126).

Quadro nº 63 – Comparação das situações de escolas 1997/98 e 1999/2000

Regiões com maior % de barracas		Regiões com maior % de escolas de const. tradic. melhorada		Regiões menor número de escolas de const. definitivas	
1978/1979 Méd.n. 27%	1999/2000 Med.Nac.30.7%	1978/1979 Méd.Nac. 15%	1999/2000 Med.N. 24.8%	1978/1979 Med.N. 58%	1999/2000 Méd.N .41.6%
		-	SAB 27%	-	-
Biombo 60%		-	Biombo 25%	Biombo 26%	-
Gabú 49%	Gabú 51.3%	-	-	-	Gabú 31.9%
Bolama 39%	Bolama 35.6%	-		Bolama 6%	
Quinará 33%	Quinará 32.0%	-	Quinará 29.49	Quinará 10%	
Bafatá 33%				Bafatá 5%	
Cacheu 23%		Cacheu 23%		Cacheu 5%	
	Oio 44.6%	Oio 31%	Oio 25.9%		Oio 29.5%
		Tombali 52.2%	Tombali.52.2%	Tombali 5%	

Fonte: MEN-UCPAEB (1998).

A meta não foi cumprida. Entretanto, a população escolar foi crescendo, muitas salas foram-se degradando, houve um conflito que destruiu dezenas de salas. Há, portanto, um défice de salas mal estimado, por falta, como já se referiu, de cartas escolares regionais. Estas e outras razões explicam o facto de ter aumentado a média de barracas e de escolas de construção tradicional melhorada e de ter reduzido a média de escolas de construção definitiva, embora a situação tivesse evoluído favoravelmente em muitas regiões como mostra o quadro comparativo.

O número de barracas no país é preocupante e representa uma das facetas mais injustas e mais contraditórias da política educativa guineense que tem como um dos objectivos garantir a universalização de um ensino básico de seis classes. As barracas sujeitam as crianças a condições por vezes piores que as que existem nos lares mais pobres do país. Por outro lado, revelam uma desresponsabilização do Estado perante uma questão fulcral que é a de garantir uma rede escolar pública e condições de acessibilidade para todas as crianças. Acessibilidade não se resume apenas a uma rede de escolas. Implica também a tomada em consideração e a adopção de medidas em relação às distâncias entre as escolas e as comunidades, aos meios de comunicação, aos transportes e aos equipamentos, e ainda, uma acessibilidade económica e sócio-cultural (Arroteia, 1991: 60).

Por outro lado, para se ter uma ideia mais exacta da situação, torna-se necessário rever os critérios de classificação dos estabelecimentos escolares por serem ambíguos. Por construção tradicional melhorada pode-se entender muitas coisas que se estendem de uma escola boa a uma escola precária, dependendo das condições de acabamento e de conservação. Por outro lado, não se pode considerar que as escolas de construção definitiva sejam as melhores por serem construídas com melhores materiais. Essas escolas podem estar em mau estado de conservação e ser mal equipadas, oferecendo piores condições para o ensino-aprendizagem. A designação “barraca”, embora traduza uma situação mais concreta, também já não satisfaz, na medida em que surgiram outras variantes, as designadas *barracas melhoradas*, com pavimentação e equipamento, feitas em *kirintim*, sem alvenarias de bloco, adobe ou tijolo, mas com boa cobertura, apesar de continuarem a ser as mais precárias e as que oferecem menos segurança às centenas de crianças que as frequentam por acumularem nas suas estruturas materiais comburentes e por se tratar de

um país em que as temperaturas são, em média, elevadas. Há portanto uma necessidade urgente de ultrapassar essa situação de ambiguidade definindo tipologias assentes em critérios mais claros que possam permitir a caracterização da situação dos estabelecimentos escolares e a definição de novas tipologias.

A situação nacional em termos de serviços básicos nas escolas é igualmente preocupante. Nas 1054 escolas existentes no ano lectivo 1999/2000 havia apenas um total de 728 latrinas, para um universo nacional 180.682 alunos que frequentavam os diferentes níveis de ensino, o que correspondia a uma média de 248 alunos por latrina. Este número eleva-se para 577, se fosse tomado em conta o número de latrinas em bom estado, que segundo os mesmos dados, eram apenas de 313 (43%). Considera-se que as latrinas são inadequadas ao clima e às condições das escolas guineenses por várias razões: i) são feitas geralmente em número limitado em relação aos utentes: 1 ou 2 por escola com centenas de alunos; ii) são geralmente abandonadas, porque a sua reduzida dimensão e as elevadas temperaturas tornam impossível a sua utilização com o tempo; iii) como as escolas não são geralmente abastecidas em água, a utilização das latrinas levanta problemas muito sérios de higiene e as latrinas podem transformar-se em focos de doença; iv) não há esquemas de manutenção e a solução é geralmente abandonar as inoperacionais e construir outras, o que eleva os custos por unidade escolar.

Quase nenhuma escola dispõe de água potável e muito poucas, ou quase nenhuma, possui corrente eléctrica.

Estas realidades estruturantes e determinantes do ponto de vista da organização da escola, do processo ensino-aprendizagem e da qualidade da oferta de uma educação de base que satisfaça as necessidades e as condições de vida dos grupos mais desfavorecidos têm sido relegadas para um segundo plano e os argumentos esgrimidos têm-se baseado na impossibilidade de articular a expansão quantitativa e a melhoria da qualidade. O processo de implantação das escolas deixa perceber, de forma errónea, que existem duas fases sequenciais: a infraestruturação e só depois as intervenções visando a qualidade (Carron e Châu, 1998). As inconveniências dessa visão sequencial são reflectidas nos elevados níveis de insucesso escolar e na rápida deterioração das infraestruturas escolares antes mesmo de

beneficiarem dessas medidas de qualidade, criando um ciclo vicioso. Para haver progresso, o planeamento da oferta educativa terá que ser visto, simultaneamente, a partir desses dois ângulos: infraestruturas e qualidade. Quando se investe na construção e no equipamento de uma escola, deve-se investir, com igual intensidade e urgência, na sua organização e na garantia do funcionamento, implicando o recrutamento, a formação e colocação de professores, a aquisição dos meios de ensino, a formação do director, a montagem dos órgãos de administração e gestão e o acompanhamento das escolas por instituições locais vocacionadas. É preciso apostar na qualidade do serviço educativo, preocupar-se com a procura e a diversificação desses serviços, segundo as necessidades locais para que as intervenções possam ser eficazes e eficientes.

Será um desperdício, em todos os sentidos, prosseguir com uma política de construção de escolas tentando separar essas duas componentes indissociáveis. No fundo equivaleria a construir novos espaços de insucesso e de frustração das crianças, dos seus pais e da comunidade. Sem garantir a qualidade, a equidade em termos de acesso e sucesso das crianças, dificilmente se poderão reduzir os crónicos défices e as assimetrias que persistem desde sempre e o ensino permanecerá de baixa qualidade. A política educativa deverá, portanto, privilegiar a qualidade, mantendo e aumentando nas escolas existentes condições e espaços mais amplos para uma aprendizagem de melhor qualidade, em vez de enveredar por uma expansão linear não controlada. É a qualidade do ensino que gerará sucessos ao nível das crianças, reduzirá os insucessos e criará mais espaços para outras crianças e não o aumento mecânico e isolado do número de salas de aula.

A regulação da expansão da rede escolar necessitará, para além da Lei de Bases do Sistema Educativo – que garantiria um quadro regulador geral – de um instrumento que defina o planeamento e a reestruturação da rede escolar, bem como a tipologia, a construção, o equipamento e a manutenção dos edifícios escolares, definindo também os intervenientes, as suas competências, a sua localização, bem como os recursos com que poderão contar. As tipologias de escolas hoje adoptadas tendem a ser uma resposta uniforme a situações, níveis e contextos educativos tão diversificados. Os estabelecimentos escolares devem ser dotados de suficiente flexibilidade e integrados na comunidade para que possam ser utilizados nas mais variadas actividades.

3.2. Condições de aprendizagem dos alunos

As infraestruturas e os meios de ensino são factores determinantes da qualidade da aprendizagem e das motivações tanto dos alunos como dos docentes. Nesses domínios, as escolas guineenses apresentam carências profundas. As salas são de reduzidas dimensões e são deficientemente mobiladas, criando sérias dificuldades aos alunos e professores. Esta situação aliada à baixa formação e reduzida experiência pedagógica dos professores e à falta de motivação, faz com que a pedagogia adoptada na maioria esmagadora das escolas, senão mesmo na totalidade, seja a da passividade dos alunos face ao docente que toma todas as iniciativas na sala de aula.

Os mobiliários, sobretudo as carteiras dos alunos, apresentam grandes variações, principalmente nas zonas rurais onde são improvisados pelos próprios alunos com troncos e ramos de árvores ou fabricados pelos pais, sem o mínimo de conhecimento das normas a respeitar. Há situações em que os alunos são obrigados a improvisar os bancos com blocos e a escrever sobre os joelhos.

Sobre essa situação, no ano lectivo 1999/2000, as estatísticas oficiais registavam o panorama reflectido no Quadro nº 64, em que, das salas existentes, apenas 34% estavam em bom estado, 30.2% em estado regular e 35.7% em mau estado.

Quadro nº 64 – Salas e equipamentos por regiões 1999-2000

	Salas				Carteiras				Cadeiras				Quadros			
	T	B	R	M	T	B	Reg.	M	T	B	R	M	T	B	R	M
SAB	734	260	311	163	10519	5857	2614	2048	633	600	13	20	664	335	210	119
Biombo	228	98	74	56	2686	1953	461	272	166	166	0	0	245	147	44	54
Cacheu	446	125	94	227	5380	2667	731	1982	35	25	3	7	415	131	87	197
Oio	288	77	86	125	3426	2091	998	337	153	0	153	0	285	84	92	109
Bafatá	206	75	47	84	2903	1940	340	623	5	0	3	2	216	104	60	52
Gabú	270	57	43	170	3749	2288	544	917	4	4	0	0	283	114	76	93
Quinará	138	67	26	45	1406	867	103	436	15	15	0	0	121	54	21	46
Tombali	197	85	60	52	3160	1580	520	1060	5	0	5	0	194	73	60	61
Bolama	103	45	48	10	1472	343	597	532	0	0	0	0	120	30	41	49
Totais	2610	889	789	932	34701	19586	6908	8207	1016	810	177	29	2543	3615	691	780

Fonte: Anuário Estatístico 1999/2000

Tomando como média 40 carteiras por sala (dois alunos em cada carteira), para 2 610 salas que então existiam, devia haver uma total de 104400 carteiras. Contudo, segundo essas fontes oficiais, existiam apenas 19586 e, dessas, 8 207 (41.9%) estavam em mau estado. O défice em carteiras, nesse ano lectivo, era muito superior aos 84 814 referidos

nas estatísticas se forem contabilizadas as carteiras em mau estado. Para as 2610 salas existiam apenas 1016 cadeiras para o professor, uma média inferior a uma cadeira por sala. O número de quadros era muito próximo do número de salas, porém 30.7% estavam em mau estado. As escolas careciam, na sua maioria, de recursos educativos. A cobertura nacional em manuais para o ensino básico obrigatório era, e continua a ser, incompleta. A situação nas regiões era de extrema penúria, como revela o mesmo quadro.

É fundamental que haja nos estabelecimentos de ensino o mínimo de conforto para alunos e professores. Por isso, as escolas deviam ser dotadas de: i) edifício escolar (sala ou salas espaçosas, iluminadas, arejadas, separadas); ii) instalações sanitárias para rapazes e raparigas em número compatível com os efectivos escolares; iii) água potável; iv) pátio para recreio e jogos; v) carteiras ou cadeiras e mesas para alunos; vi) mesas e cadeiras para professores; vii) gabinete do director; viii) um quadro em cada sala; ix) um armário para em cada sala; x) mapas (do país, do mundo) e outros para o ensino da geografia, história, ciências da natureza; xi) manuais para alunos; xii) guias e programas para docentes; xiii) laboratórios para as escolas secundária; xiv) energia eléctrica; xv) higiene e segurança. Contudo, conforme se viu, a Guiné-Bissau ainda está longe destas condições mínimas.

3.3. A condição dos docentes

A qualidade da educação, do processo ensino-aprendizagem depende muito da qualidade dos docentes e da sua motivação. Esta afirmação é válida em todos os contextos em que se desenvolve um processo de ensino-aprendizagem. Embora se reconheça o peso decisivo das acções dos docentes no funcionamento e no rendimento do sistema escolar, carecem os estudos sobre as condições em que essas acções são desempenhadas pelos docentes, sobre os seus salários, as suas relações com os alunos, pais e a comunidade educativa.

A situação do docente guineense continua a ser dramática e não parece ter evoluído para melhor com as acções levadas a efeito no quadro das Comissões de Estudos. Portanto, ainda trabalham nas escolas guineenses docentes sem formação adequada, que auferem salários baixos e nem sempre pagos, que vivem e trabalham em condições

extremamente precárias e adversas, por isso, desmotivados, faltando frequentemente às aulas ou apresentando-se a elas apenas para passar um tempo mínimo com os alunos e fazer o mínimo possível. Nas salas de aula, o processo de ensino-aprendizagem é centrado no professor e os alunos não são mais do que “recipientes” passivos. Não há interactividade, porque o espaço, o número de alunos, a falta de materiais e, sobretudo, a desmotivação dos docentes, não o permitem.

Há uma nítida concentração dos docentes mais qualificados nas regiões mais desenvolvidas, mais próximas da capital e com maiores facilidades de comunicação, em detrimento das regiões mais afastadas. Em 1997/98, segundo os dados publicados pelo projecto FIRKIDJA, mais de 62% dos professores do Ensino Básico diplomados encontrava-se na cidade de Bissau e mais de 12% em Gabú (cidade do Leste do país onde há facilidades de ligação com às Repúblicas da Guiné Conakry e do Senegal), enquanto as escolas das zonas rurais funcionavam, no mesmo período, com uma maioria esmagadora de professores não diplomados e com menos experiência. A situação tem-se mantido. Dados referentes ao ano lectivo 1999/2000, davam conta que, dos 1622 docentes mais habilitados, (989) 61% estavam em Bissau, 143 (8.8%) na Região de Cacheu, 103 (6.4%) na Região de Biombo. As regiões de Bafatá, Tombali e Gabú tinham, respectivamente, 2.8%, 3.1% e 3.6% e eram as que tinham a menor percentagem de professores com formação.

Condições de trabalho

A precariedade das condições de trabalho dos docentes e a escassez de suportes didácticos e de outros meios são factores que exercem uma significativa influência sobre a sua motivação. Sabe-se que os docentes desmotivados não reúnem condições psicológicas necessárias para ensinar e, nestas condições, os prejudicados são sempre os alunos e seus pais. Para além desse aspecto profissional, na Guiné-Bissau, os professores lutam por condições sócio-profissionais mínimas que nem sempre conseguem ter. Em termos de habitação, procuram geralmente as mais económicas, que normalmente não se ajustam ao seu agregado familiar porque têm dificuldades em pagar as rendas devido à magreza dos salários e sobretudo à irregularidade no seu pagamento.

A erosão da situação profissional dos docentes – que não é alheia à profunda crise em que se encontra mergulhado o sistema educativo – impele os docentes para todo o tipo de actividades que possam contribuir para o aumento dos seus rendimentos mensais, de forma a poderem fazer face às necessidades da sua sobrevivência e da sua família, por vezes numerosa. Assim, é raro hoje o docente das escolas públicas que, na Guiné-Bissau, não possua uma segunda ou terceira actividade remunerada. Alguns desses docentes, como já referi, podem ser encontrados como proprietários de escolas próprias, como docentes nas escolas privadas ou como trabalhadores noutros sectores. Nas zonas rurais dedicam-se às mais variadas actividades: agricultura, criação de gado, comércio, entre outras. Como docentes de escolas privadas, onde nem sempre as condições de trabalho são melhores que as das instituições públicas, sentem-se mais motivados por poderem contar com salários superiores e sobretudo certos. Muitos docentes diplomados deixaram de ser efectivos na educação para trabalharem noutros sectores com melhores remunerações e poderem, simultaneamente, voltar à educação como contratados, um estatuto que é mais vantajoso. Um número significativo de docentes formados nas Escolas Normais da Guiné-Bissau encontra-se a leccionar em Cabo Verde, onde não existem atrasos salariais e onde a função docente é muito mais valorizada no quadro de uma carreira mais exigente, mas também mais estável. Outros docentes estão espalhados por vários países, incluindo Portugal, na busca de melhores condições.

Por outro lado, é preciso ter em conta que a docência, apesar de tudo, é a função mais acessível aos jovens que concluem os estudos liceais ou que os abandonam antes de os concluírem. A docência é, portanto, escolhida por muitos por falta de outras alternativas de emprego. Por isso, não são muitos os casos em que essa opção é fundada em motivações profissionais. E, mesmo nos casos em que essas motivações existiram, elas acabaram por desvanecer e por conduzir a frustrações devido às duras condições de trabalho, principalmente nos pontos mais afastados do país.

Os salários dos docentes (e dos funcionários públicos, em geral), para além de não serem motivadores, constituem uma das principais fontes de instabilidade, de fuga de

docentes para outros sectores e das constantes greves promovidas pelo Sindicato dos Professores³¹⁹. Por outro lado, a actual Carreira Docente não estimula a promoção.

A precariedade da situação da maioria das escolas, o número elevado de escolas incompletas, o número reduzido de docentes que trabalham nessas escolas (algumas apenas com um docente) e a difícil situação social e económica em que se encontram esses docentes são factores que nem sempre favorecem a criação de uma comunidade escolar. Por outro lado, são poucas as escolas que contam com um director com formação adequada, experiência e capacidade para desenvolver uma certa animação pedagógica que favoreça um intercâmbio de experiências e o fortalecimento de relações entre os docentes. A função de director escolar há muito que se transformou, no contexto guineense, numa mera rotina burocrática, sem relevância pedagógica. As escolas estão neste aspecto a ficar mais pobres, sem iniciativa e sem capacidade para inovar.

Os critérios que assistem à designação dos responsáveis pela direcção de escolas são de natureza puramente administrativa (anos de serviço, habilitações mais elevadas) e muito raras vezes em critérios relacionados com competências pedagógicas e específicas para a gestão e animação da escola. Um outro aspecto que empobrece ainda mais a administração escolar é a ausência de uma legislação específica que defina os órgãos da administração e gestão das escolas e que regule o seu funcionamento.

Apoios pedagógicos externos e internos

Os docentes carecem também de apoios regulares visando a melhoria do seu desempenho. Essa tarefa devia contar com uma forte colaboração dos serviços de inspecção. Porém, como já se referiu, os serviços de inspecção enfrentam gigantescas dificuldades relacionadas com a falta de transporte e de meios financeiros. No ano lectivo 2001/2002, a inspecção contava apenas com uma viatura. Nas regiões a situação é ainda mais complexa. Os serviços de inspecção alojados nas instalações das Direcções Regionais são destituídos dos meios mínimos de trabalho. Nem todas as regiões do país contam com

³¹⁹ A maioria dos docentes vence pelas letras J e N da tabela nacional de vencimentos. Os salários correspondem, respectivamente, a 19.469FCFA (aproximadamente 33 Euros, pouco mais de 1 Euro por dia) e 16.647FCFA (cerca de 32 Euros, menos de 1 euro por dia).

o número de suficiente de inspectores. Porém, nos locais em que é assegurada uma equipa completa de inspectores não existem garantias de apoios pedagógicos efectivos, uma vez que faltam meios para tal. A estas dificuldades deve-se acrescentar a deficiente formação de alguns inspectores e a desactualização da maioria devido à falta de esquemas de reciclagem e de formação para essas funções.

3.4. Estatísticas

Um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento da Guiné-Bissau é a falta de estatísticas actualizadas e fiáveis. Os dados demográficos hoje utilizados são projecções feitas a partir do censo de 1991, portanto de há 13 anos. No sector da educação, as estatísticas começaram a ser valorizadas apenas alguns anos após a independência, depois, portanto, de terem sido tomadas importantes decisões políticas em matéria de educação e de terem sido iniciados projectos de reforma de profundo alcance. Esta falha, muito cara a um país como a Guiné-Bissau (que luta com falta de recursos humanos, materiais e financeiros), pode ser considerada uma das responsáveis pelos insucessos até hoje registados ao nível dos projectos de reformas educativa e pelos enormes desperdícios de recursos humanos, materiais e financeiros registados ao longo de todos estes anos. As informações estatísticas foram sempre incompletas e muito vagas em todos os projectos e decisões políticas importantes cujos efeitos perversos se revelam hoje.

Os dados oficiais mais recentes produzidos pelo Ministério da Educação são referentes ao ano lectivo 1999/2000 e revelam-se bastante incompletos e incoerentes. Não são suficientemente consistentes e desagregados para fornecerem informações correctas sobre a situação do sistema educativo, sustentar as tomadas de decisão e planear acções futuras.

As estatísticas da educação têm sido publicadas com desfasamentos de alguns anos e tendem a ser cada vez mais incompletas, reduzidas a números globais que escamoteiam a realidade dos factos e das situações e não traduzem as necessidades estatísticas de que carece o sector educativo para se desenvolver. As informações estatísticas disponíveis são

geralmente quantitativas e não vão para além de dados sobre escolas, alunos e professores e são, na maioria dos casos, incoerentes.

Para melhorar esta situação, que persiste em manter-se ao longo de décadas, será preciso, antes de tudo, definir o tipo de estatísticas necessárias e prioritárias para o desenvolvimento da educação. As estatísticas não são um fim em si, mas um importante instrumento que facilita o controlo da evolução do sector educativo, a compreensão do seu funcionamento e sua projecção futura. Estatísticas fiáveis são úteis para vários fins: i) para descrever o estado actual do funcionamento do sistema educativo (fluxo de alunos, pessoal docente e não docente e administrativo, meios educativos); ii) para comparar tipos de ensino e resultados entre escolas; iii) para controlar e otimizar as rotinas; iv) para planear acções; v) para avaliar os resultados do sistema em relação aos objectivos; vi) para orientar a pesquisa em educação. A recolha de dados é tendencialmente feita mais para fins de descrição, comparação e controlo do que para planeamento, avaliação e pesquisa, embora esses últimos sejam decisivos para a evolução do sistema educativo (UNESCO, 1989: 9).

Na educação são mais frequentes duas categorias de dados estatísticos: i) dados necessários para o funcionamento do sistema educativo, geralmente quantitativos, relativos não só a alunos, professores e escolas (instituições educativas³²⁰), mas também às actividades de ensino, inspecção, fluxo dos alunos, mobilidade dos docentes, recursos educativos; ii) dados, sobretudo qualitativos, para fundamentação das decisões políticas relativamente ao planeamento do desenvolvimento do sistema educativo. Aqui são importantes as *bases de dados* com elementos de caracterização geral sobre a população, a economia e a cobertura escolar, mas também sobre elementos específicos do sistema educativo, sobre as estatísticas de financiamento e despesas da educação, sobre o ensino privado, a educação não formal e dados visando constituir arquivos de séries longas³²¹.

³²⁰ Há necessidade de distinguir os conceitos estabelecimento escolares, escola e edifício escolar. Um estabelecimento escolar é uma unidade administrativa. Uma escola é uma unidade educativa composta por um grupo de alunos. Um edifício escolar é uma unidade física. Quando num estabelecimento escolar existe apenas uma unidade educativa os dois primeiros conceitos se confundem. Um estabelecimento superior pode ser constituído por várias unidades educativas representadas por várias faculdades ou escolas (Unesco:1989).

³²¹ As informações publicadas nos Anuários Estatísticos dos anos 70 e 80 permitem elaborar séries longas com muitas informações relevantes sobre a evolução do sistema educativo da Guiné-Bissau. O Ministério já organizou uma importante base de dados (BDD) que importa actualizar e dar continuidade, enriquecendo-a com elementos de caracterização geral, sobre a população, economia, cobertura escolar, mas também com elementos específicos de caracterização do sistema educativo.

Métodos de recolha de dados estatísticos

Segundo a UNESCO, há quatro métodos de recolha de dados estatísticos: i) recenseamentos regulares de todas as instituições educativas; ii) levantamentos por amostragens regulares e *ad hoc*; iii) informações de rotina; iv) recenseamentos populacionais.

1) Os recenseamentos regulares de todas as instituições educativas são a forma básica de recolha de dados de educação em todos os países. São os instrumentos principais para recolha de estatísticas na educação. Esta era também um das modalidades de recolha de dados mais utilizada na administração educativa colonial, abandonada depois da independência. O método é desenvolvido no início do ano lectivo através de um questionário que deve ser respondido pelo director de cada escola, com perguntas relacionadas com os alunos e professores, mas que pode também abranger outros aspectos relacionados com equipamentos, despesas, construções escolares e recursos educativos em geral.

2) Os levantamentos por amostragens são mais utilizados nos campos da demografia, da agricultura e da saúde. Na educação, a técnica pode, porém, servir para complementar informações recolhidas através do recenseamento escolar anual. Pode também ser utilizada para recolher estatísticas para estudos *ad hoc*, para recolher estatísticas pontuais, informações detalhadas não adequadas aos questionários.

3) As informações de rotina são recolhidas principalmente através das instituições educativas.

4) Os recenseamentos populacionais gerais fornecem informações sobre as características da população em termos educativos.

Actividade Estatística do Ministério da Educação

A actividade estatística do Ministério da Educação tem sido concentrada no Gabinete de Estudos e Planeamento, junto ao Gabinete do Ministro e praticamente na pessoa de um técnico. O Gabinete de Estudos e Planeamento carece não só de redefinição das suas competências como de recursos humanos qualificados e meios materiais e logísticos mínimos para poder desenvolver o seu trabalho. Esta concentração num único serviço e a dependência de um técnico, se outrora se revelava necessária e produtiva, hoje já não é compatível com o ritmo e o leque de intervenções que se registam no sector da educação, sobretudo, a partir dos anos noventa com o aumento das escolas privadas e, actualmente, com a dinâmica dos projectos em curso que carecem de informações fiáveis e actuais. Além disso, a falta de dados no momento em que são precisos tem favorecido o aparecimento de outras fontes de produção de estatísticas sobre a educação ao nível de outros serviços do Ministério – onde nem sempre existem pessoal qualificado e recursos para tal – e de outras instituições nacionais e organismos internacionais sedeados no país, dando origem à dispersão de esforços e à proliferação de informações estatísticas contraditórias entre si e incoerentes em relação à realidade. Esta situação tem também contribuído para a manipulação das estatísticas, segundo conveniências, sua cedência em troca de benefícios ou ocultação por suspeitas infundadas.

Ao nível das Direcções Regionais de Educação, as estatísticas têm sido tratadas por pessoal com deficiente formação que recorre a métodos elementares. Há no país uma situação de défice em termos de disponibilização de estatísticas quantitativas e qualitativas fiáveis, em tempo útil, situação que se presta muito à sua manipulação.

Em termos institucionais, não se pode falar propriamente da existência de uma entidade coordenadora da actividade estatística do Ministério da Educação. Face a esta situação de descoordenação e de profundas limitações afigura-se urgente reestruturar os serviços de estatísticas do Ministério da Educação de modo a haver uma estrutura devidamente organizada e dotada de todos os meios, com responsabilidades do centro às regiões, que possa assegurar a produção regular e atempada de estatísticas quantitativas e qualitativas da educação necessárias à gestão e ao desenvolvimento do sistema. Esta

reestruturação só fará sentido se houver um reconhecimento efectivo da importância estratégica e vital das estatísticas da educação na tomada de decisões políticas, na formulação de planos educativos, na gestão do sistema educativo, na transformação qualitativa da educação e no apoio a outros sectores da vida nacional e se estas razões levarem à mobilização e disponibilização dos recursos humanos e materiais que as actividades estatísticas requerem. Caso contrário, ficar-se-ia por mais uma tentativa de reforma.

Na óptica da reestruturação poder-se-ia pensar-se na criação, ao nível central, de uma estrutura que não só produzisse informações estatísticas mas fosse também capaz de proceder de forma contínua à avaliação do sistema educativo, numa visão integrada, em superação da situação actual em que as estatísticas e a avaliação se encontram vagamente atribuídas a estruturas distintas e todas elas limitadas sob vários pontos de vista.

Se as informações estatísticas têm sido deficientes, irregulares e desfasadas, a avaliação do sistema educativo tem sido nula por falta de uma definição clara da sua função na realimentação do sistema educativo e pela ausência de uma estrutura ao nível do Ministério capaz de assumir essa responsabilidade. Na administração actual, a função avaliativa é geralmente atribuída aos serviços de inspecção e diluída em várias outras estruturas da administração da educação. Em relação à inspecção, já foi referido que a sua função, enquanto um serviço autónomo, é mais de auditoria e controlo do funcionamento do sistema educativo, de defesa dos interesses dos utentes do sistema. Como tal, não substituiu e nem esgota a avaliação das actividades educativas e do sistema educativo que deve ser uma acção permanente e incidente sobre todas as suas componentes e abranger os aspectos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda as questões de natureza política, administrativa e financeira.

A nova estrutura a criar teria funções de produção e análise estatística, de avaliação do sistema educativo, de planeamento do seu desenvolvimento e de elaboração de estudos em apoio à formulação das políticas educativas. Entre outras competências, a nova estrutura precederia à recolha, análise e produção de informações estatísticas de modo a

garantir ao Ministério da Educação, em tempo útil, as estatísticas que lhe são necessárias e torná-las acessíveis a todos os utilizadores, principalmente do interior do sistema educativo; teria um papel fundamental na coordenação e regulação de toda a actividade estatística do Ministério da Educação e articular-se-ia com o Instituto Nacional de Estatísticas e Censo e com as Agências do Sistema das Nações Unidas e apoiaria as Direcções Regionais de Educação através, designadamente, de acções de formação para que se pudessem produzir as estatísticas necessárias ao seu funcionamento e ao desenvolvimento do sistema educativo.

Ao nível das Regiões, a reestruturação seria orientada no sentido do reforço das Repartições de Estatísticas e Planeamento existentes nas Direcções Regionais de Educação em termos de pessoal mais qualificado e de meios logísticos, materiais e financeiros, para poderem funcionar como serviços estatísticos locais, sob a responsabilidade dos Directores Regionais de Educação.

3.5. Legislação

A regulação do sistema educativo tem sido feita mais na base de despachos ministeriais pontuais do que de leis mais abrangentes. Estes despachos têm tido uma função essencialmente de regulação institucional sendo orientados, na sua maioria, para a criação, recriação ou extinção de serviços e para a mobilidade do pessoal. A falta de uma visão global da educação tem influenciado negativamente as decisões que foram sendo tomadas de forma isolada. Assim, não são raros os casos em que esses despachos se contrariam ou provocam sobreposições quando criam novos órgãos ou quando alteram a nomenclatura dos serviços existentes, sem as devidas correcções noutros níveis. Por outro lado, a produção intensa de despachos nessas condições tem suscitado desfasamentos em relação à orgânica existente.

Da independência a esta parte não foi publicada nenhuma Lei sobre a educação. Toda a legislação produzida sobre a educação e publicada no órgão oficial do país (Boletim Oficial) resume-se a 14 Decretos, 2 Despachos e uma Resolução do Conselho de

Estado. Esses diplomas não regulam o funcionamento global do sistema educativo, mas apenas alguns dos seus aspectos. Esta particularidade faz com que os diplomas produzam desintegrações dos elementos do sistema educativo, em vez de terem uma função de integração. Além disso, os diplomas referidos foram publicados com grandes desfasamentos, perdendo com isso a sua função política e formativa. Assim, de 1974 aos finais da década de 80, publicaram-se 9 diplomas e, em toda década de 90, apenas 5 diplomas.

Se é certo que a quantidade de leis não é um critério para qualificar os sistemas educativos – existem bons sistemas educativos com pouca legislação e maus sistemas com muita legislação – é também certo que um sistema não pode funcionar sem leis ou em situações de um grave défice legislativo. No contexto da Guiné-Bissau há falta de um pacote legislativo mínimo que garanta o enquadramento e o funcionamento do sistema educativo.

3.6. Inspecção do sistema educativo

A função da inspecção, embora teoricamente reconhecida, permanece na prática envolta em indefinições em termos de meios humanos qualificados e de meios materiais e financeiros. Por razões geralmente relacionadas com a falta de transportes e de meios de trabalho, os serviços actuais de inspecção não conseguem sequer cumprir as funções tradicionais de controlo e vigilância das escolas públicas e privadas. Tanto ao nível central como regional, nota-se uma negligência notória em relação aos serviços de inspecção. Basta referir que os serviços centrais de Inspecção-geral do Ensino dispõem apenas de uma única viatura e só excepcionalmente conseguem meios financeiros para despesas correntes (manutenção de viatura, combustível e consumíveis) e para as deslocações. Situação idêntica ou mesmo pior é vivida nas regiões onde os serviços de inspecção dependem da Direcção Regional da Educação sendo, por isso, abrangidos pelas insuficiências com que se debatem as estruturas regionais da educação.

As funções da inspecção precisam ser reformuladas de forma a ultrapassarem as ambiguidades que as envolvem³²². A inspecção, na sua actuação prática, é frequentemente confundida com a orientação educativa. As suas funções de auditoria, de controlo do

³²² Confere projecto da Lei Orgânica do Ministério da Educação Ciência e Tecnologia de 2002.

funcionamento do sistema educativo, de avaliação e fiscalização da realização da educação escolar de acordo com os objectivos estabelecidos e o seu papel no controlo das vertentes técnica, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial são praticamente marginais. O apoio técnico às escolas prestado pela inspecção extravasa geralmente o limite das suas competências. O inspector, em vez de zelar pela aplicação das normas oficiais (função administrativa) e de apoiar os docentes a aplicá-las (função técnico-didáctica de orientação e assessoramento dos professores), é geralmente utilizado como formador. É aqui que resulta uma certa sobreposição com os domínios da orientação educativa. Esta confusão explica, como já referimos no Capítulo VIII, a razão da transformação dos formadores em inspectores³²³.

Um outro obstáculo à afirmação e ao desenvolvimento dos serviços actuais de inspecção reside nos seus recursos humanos. Todo o pessoal hoje afecto aos serviços de inspecção seguiu uma formação de curta duração e não tem tido sido actualizado. Esta limitação aliada às carências materiais e às indefinições explica a situação de inactividade em que se encontram os serviços de inspecção. Por tudo isto, se pode concluir que a debilidade dos serviços de inspecção transformou-se também numa das causas próximas da degradação da qualidade da educação.

3.7. Investigação em educação

As acções educativas que se desenvolvem no país exigem não só um acompanhamento e apoios sistematizados e contínuos – que poderiam ser garantidos pela inspecção e por outros serviços da educação, designadamente pelas Direcções Regionais da Educação – como também um reforço qualitativo através de uma investigação organizada e orientada para certas questões prioritárias. Na educação, a investigação e acção devem complementar-se. Não há acção educativa sem investigação e nem deve haver investigação sem acção.

³²³ Sobre o assunto pode ver-se o Despacho do Ministro da Educação, N.º 32/GM/02, de 17 de Outubro de 2002.

Na Guiné-Bissau, as investigações no domínio da educação não são tão frequentes quanto são as acções que se desenvolvem no seu âmbito. Para garantir a investigação educativa foi criado em 1989, o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (INDE). O INDE encontra-se praticamente inactivo nesse ponto de vista, apesar de ser a instituição educativa melhor dotada em termos de recursos humanos, infraestruturas e meios de trabalho. A instituição chegou a realizar alguns estudos que não tiveram qualquer impacto na reforma educativa. As razões dessa inactividade investigativa são geralmente imputadas à falta de meios financeiros, de meios de deslocação e à desmotivação dos técnicos cujos salários são incompatíveis. Porém, tanto quanto pude observar e deduzir das conversas informais com os técnicos, essa inactividade parece prender-se muito mais com a falta de iniciativas dos quadros ligados à instituição, com a inadequação da instituição aos fins e objectivos educacionais, com a incapacidade de acompanhamento das acções em desenvolvimento e com a necessidade de uma redefinição clara do âmbito da sua intervenção e das suas competências.

Registam-se hoje, apesar de tudo, novas dinâmicas no campo da educação. Essas dinâmicas deviam suscitar uma atitude mais activa e interventiva por parte do INDE por ser uma instituição criada para o desenvolvimento da educação, para a organização, condução e divulgação de estudos e pesquisas com interesse para o melhoramento do ensino. É precisamente no domínio do ensino que se registam os maiores desafios suscitados pelo movimento de escolas não oficiais (privadas, comunitárias, religiosas, populares) face ao declínio das escolas oficiais.

Para dinamizar a investigação em educação – indispensável à revitalização do sistema educativo, à tomada de decisões e à avaliação das políticas educativas – impõe-se definir, em primeiro lugar, o que poderia ser o âmbito dessa investigação no contexto da Guiné-Bissau. As tendências actuais nessa matéria apontam para uma investigação educativa mais aberta, flexível, participativa e acessível aos profissionais da educação e mais comprometida com a resolução de problemas emergentes da própria realidade educativa (Arnal, Rincon e Latore, 1992: 209).

A perspectiva da investigação em educação não é tanto a de acumulação de conhecimentos sobre o processo educativo ou a compreensão e explicação da realidade educativa, mas é, sobretudo, a da produção de informações que possam orientar a tomada de decisões, as transformações ou mudanças no sentido da melhoria da qualidade das práticas educativas, da produção de informações sobre problemas práticos e da avaliação de uma política ou reforço dos efeitos da política vigente. Nessa investigação podem participar todos os utentes e beneficiário da educação (pais, alunos, professores) (Ozga, 2000).

Os problemas que o sistema educativo guineense apresenta hoje podem, por si sós, constituir um vasto campo de investigação. A investigação educativa pode, através de vários canais, exercer influências quer de forma directa sobre os políticos, as políticas e as práticas, apresentando sugestões no sentido da mudança de certas práticas, através de informações produzidas sobre determinados aspectos da política e da prática educativas, quer indirectamente, actuando sobre o currículo, os materiais didácticos e pedagógicos, sobre o sistema de avaliação e sobre práticas pedagógicas.

Um papel central na investigação em educação pode ser desenvolvido pelos docentes cuja função não deve limitar-se apenas ao ensino de conteúdos programáticos. Competindo ao docente fazer tudo o que for preciso para desenvolver globalmente a personalidade do aluno é forçado a saber orientar, planificar, socializar, dinamizar, organizar, seleccionar e elaborar recursos, avaliar e a lidar com a comunidade e com os pais dos alunos. Actuando em todos esses domínios, o docente é levado a reflectir sobre a sua própria prática, a ser um investigador prático, tanto dentro, como fora da sala de aula e a recorrer frequentemente à investigação-acção-reflexão, para poder superar muitos dos problemas com que se depara no quotidiano das suas funções. Esses domínios da função docente constituem também âmbitos de uma investigação permanente, num esquema de colaboração entre investigadores, professores, alunos, pais e comunidade. Por outro lado, as reformas educativas exigem uma forte intervenção da investigação para poderem ter conteúdos e orientações que possam levá-las a produzirem efeitos benéficos sobre a educação.

O INDE poderia assumir as funções de dinamização, organização e integração das investigações em matéria da educação. Para que isso acontecesse, seria inevitável proceder-se à sua profunda reestruturação, adequação aos fins da investigação e dotação em recursos humanos qualificados e com competência nas áreas que vierem a ser consideradas prioritárias e em recursos materiais e financeiros. Assim, o INDE, uma instituição hoje virada para a execução de acções de pendor essencialmente administrativo educativo – sobrepondo-se, por vezes, a outros departamentos melhor posicionados para esses efeitos – passaria a empenhar-se mais na investigação, na avaliação de questões educativas concretas, na produção de informações determinantes para a tomada de decisões, assumindo uma posição mais activa e interveniente nas investigações em educação e nas questões de natureza epistemológica e metodológica, orientadas para a melhoria das situações e solução de problemas educativos concretos. O INDE poderia ainda promover o estabelecimento e o fortalecimento de relações de cooperação com outras instituições no país, designadamente com o INEP, a Faculdade de Direito e as Universidades Amílcar Cabral e Colinas de Boé – sendo todas instituições vocacionadas para a investigação – ao nível da sub-região africana em que se encontra inserida a Guiné-Bissau. O INDE para se lançar nessas iniciativas – que no fundo são a razão de ser da sua criação e a sua vocação genuína – poderia encontrar no INEP – que representa a instituição guineense mais autorizada e mais experiente em matéria de investigação social, com grande prestígio ao nível nacional e internacional – o seu parceiro privilegiado.

3.8. Administração e Gestão dos Recursos Financeiros

A administração e gestão de recursos financeiros têm sido as actividades mais complexas da Administração da Educação na Guiné-Bissau. A sua complexidade resulta em primeiro lugar da dificuldade em obter informações fidedignas sobre o financiamento da educação, por razões várias: i) ao nível do sistema estatístico nacional não existe o hábito de recolher dados sobre os custos e as despesas da educação; ii) não há uma definição clara do que sejam realmente as despesas da educação; iii) ao nível do sistema de contabilidade nacional não são fornecidas informações desagregadas sobre as despesas em bens de capital (terreno, edifícios, construções, viaturas e equipamentos em geral) e

sobre bens correntes em matéria de educação; iv) não se distinguem as despesas públicas no ensino público e as despesas públicas no ensino privado; v) não existem informações sobre as despesas na educação não formal; vi) não há informações sobre as despesas privadas na educação, embora constituam hoje uma fonte importante de financiamento da educação no país; vii) não existem informações sistematizadas disponíveis sobre o financiamento externo da educação – apesar do seu peso importante e determinante – sobretudo em termos de despesas de capital e de assistência externa na educação.

As escassas informações disponíveis são relacionadas com as despesas públicas gerais em educação (DPGE) em relação ao produto interno bruto (PIB) – que não incluem informações sobre o sector privado – e as relativas às despesas públicas gerais na educação (DPGE) em relação ao Orçamento Geral do Estado (OGE) que também não contemplam as despesas com o sector privado.

Em relação ao primeiro indicador estimava-se que em 1998 o orçamento de Estado para a Educação teria andado por volta dos 1,7% do PIB, enquanto a média para a África subsariana rondava os 4%. Os gastos por aluno eram estimados em 28 dólares americanos, o que correspondia a uma terça parte do valor da região (Declaração de Política Educativa, 2000: 4).

Em relação ao segundo indicador, estima-se que, entre 1997-2000, os recursos afectos à educação teriam rondado uma média de 8,84% do Orçamento Geral do Estado, um nível orçamental que havia comprometido a implementação das reformas, sobretudo ao nível do ensino básico, durante esse período³²⁴ (DENARP, 2003:17). Entre 1987 e 1995 tinha-se registado já uma baixa significativa dos níveis do Orçamento Geral do Estado afecto à educação, que tinha caído de 15% para 10%, o que equivalia a 0.9% do PIB, enquanto que, no mesmo período, ao nível da África subsariana o nível era de 4% do PIB. Em termos de distribuição interna dos recursos para os diferentes níveis de ensino, a fatia correspondente ao ensino básico havia caído de 67% para 48%, entre 1983 e 1984. Entre

³²⁴ De acordo com a Declaração de Política Educativa, para o período 2000-2004 a percentagem do orçamento da educação devia atingir os 25% do Orçamento Geral do Estado (Declaração de Política Educativa, 2000:16).

1998 e 1999, essa percentagem havia atingido o nível mínimo de 2,4% (DENARP, 2003: 29).

Pode-se concluir que se iniciou, a partir da década de 80, um processo acelerado de desinvestimento no sector da educação que decorre paralelamente com um crescimento progressivo dos efectivos escolares. Desta situação só poderia resultar um acelerado processo de degradação das infraestruturas escolares, uma acentuada erosão da qualidade do ensino, a deterioração do sistema educativo e uma desresponsabilização cada vez mais notória do Estado perante as questões educativas centrais e consequentemente uma maior dependência de fundos e políticas externas.

Na Guiné-Bissau, a situação actual em termos de financiamento da educação não foge à regra geral dos PMA em que existe uma incapacidade de mobilizar os recursos necessários para garantir a sustentabilidade dos serviços educativos, os quais, mesmo limitados, entram em concorrência com outros sectores da vida nacional. Hoje a fatia do OGE atribuída à educação não cobre mesmo as despesas com os salários e outras remunerações devidas aos docentes em serviço. O Estado assume desde há muitos anos a posição de devedor, facto que tem inibido a capacidade de se afirmar como regulador da distribuição nacional dos serviços da educação. Estas limitações no cumprimento dos seus deveres, principalmente em matéria de pagamento regular dos salários, têm sido as causas mais frequentes das constantes greves tanto na função pública, como no sector da educação, sendo, neste caso, promovidas pelo Sindicato dos Professores (SINAPROF).

A outra fonte interna de financiamento importante que tem vindo a crescer nos últimos anos – não valorizada, nem quantificada – é representada pelas contribuições das comunidades, das instituições privadas, ONG e pessoas singulares. Estas contribuições têm-se revestido de formas cada vez mais diversificadas e abrangendo importantes componentes. Os financiamentos são feitos geralmente sob forma de: i) contribuições em espécie; ii) participação nos trabalhos de construção e manutenção de escolas; iii) fornecimento de mão-de-obra na preparação de espaços para as cantinas, bem como a preparação e distribuição de alimentos aos alunos; iv) pagamentos de subsídios aos docentes; v) facilitação de alojamento dos docentes; vi) contribuição de alunos em

inscrições, propinas, despesas em materiais, transportes, tanto nas escolas públicas como nas privadas. Em certas localidades, sobretudo na região de Bafatá, essas fontes chegam a ser as únicas fontes de financiamento da educação. Noutras, representaram e representam a fonte mais importante de financiamento das despesas de educação, como é o caso do Sector Autónomo de Bissau (SAB).

Enquanto enfraquecem as capacidades endógenas de mobilização de recursos para o financiamento da educação, aumenta a dependência do sector em relação às fontes externas de financiamento, embora as mesmas tivessem conhecido uma redução substancial de volume a partir da década de 90³²⁵. A ajuda Sueca, que era a maior e a mais estável no sector de desenvolvimento em geral e no da educação em particular, havia sido reduzida significativamente com a retirada dos suecos da Guiné-Bissau na década de 90³²⁶.

A educação na Guiné-Bissau depende hoje, em grande medida, de ajuda externa quer em matéria de infraestruturas (onde a contribuição do Estado não ultrapassa os 5% do volume total de financiamento externo), quer em matéria de ajuda alimentar aos alunos (onde não existe nenhuma contribuição do Estado). De uma forma geral, a capacidade interna em termos de oferta de contrapartidas é muito limitada. O facto deve-se à dificuldade em afectar mais fundos públicos para o sector da educação. Se aliarmos esta realidade a uma outra, bem patente, relacionada com a falta de recursos humanos qualificados e com a desadequação da administração da educação, facilmente poderemos concluir que o sector da educação continua a oferecer poucas garantias em termos de absorção e de utilização correcta dos fundos.

A falta de fundos externos não parece ser a causa principal do quase nulo progresso registado na educação desde a independência a esta parte. Em termos de volume de ajudas externas, comparativamente ao PIB, a Guiné-Bissau ocupou durante muito tempo o

³²⁵ Nos PMA em geral, a média de ajuda ao desenvolvimento era cerca de 9,6% do PIB, na década. Desse montante, a ajuda acordada à educação situava-se entre os 4 a 10%. Desta feita, os apoios externos à educação – se bem que diminutos em relação ao total – eram mesmo assim superiores ao esforço interno desses países (Rwehera, 1999:101).

³²⁶ Até 1992 a ajuda Sueca era na ordem dos 90 milhões de SEK anuais. A partir dos meados dessa década sofreu uma redução substancial, passando a não contar com um quadro financeiro predeterminado (Svedberg e Zelan, 1995:44). Como já assinalai, o Governo Sueco foi um dos primeiros parceiros de desenvolvimento da Guiné-Bissau e um dos primeiros financiadores da educação, desde os primórdios da luta pela independência.

terceiro lugar de entre os países do dito terceiro mundo. O fraco desenvolvimento registado em todo o país e no sector da educação, em particular, deveu-se não à falta de quantidade, mas sim de qualidade dos apoios (financeiros e de assistência técnica) que nem sempre corresponderam às reais necessidades do país, a projectos bem definidos e à capacidade interna de absorção e de gestão dos fundos.

Os elementos analisados, ainda que baseados em dados não tão consistentes quanto seria desejável, devido à fragilidade das estatísticas e das fontes de documentação, permitem todavia reconhecer que o sistema educativo guineense atravessa uma profunda crise, exigindo um tratamento seriamente planificado, profundo e intensivo. Permitem também afirmar que o sistema educativo actual, com fortes resquícios do passado, desarticulado nas suas componentes, já não responde minimamente às necessidades de desenvolvimento da personalidade dos cidadãos guineenses de hoje, nem ao progresso da sociedade. Apesar de pertencer a um sistema social democrático, o sistema educativo promove o “elitismo urbano” e distancia-se cada vez mais das massas. Não favorece o acesso e o sucesso da maioria das crianças, sobretudo da zona rural.

Embora se tenha registado um aumento importante em termos de taxas de escolarização bruta, as taxas de rendimento interno do sistema continuam baixas, as taxas de abandono elevadas e as taxas de sucesso em relação às crianças que conseguem concluir o ensino básico muito reduzidas. O ensino secundário é limitado e mantém-se na via dos liceus, não oferecendo possibilidades para formação técnica e tecnológica. O ensino superior é incipiente e pouco orientado para as necessidades prioritárias do país.

O sistema educativo não está a cumprir a sua função renovadora, inovadora e transformadora da sociedade guineense.

CONCLUSÃO

1. Comentário preliminar

O presente estudo tinha como finalidade analisar e compreender o processo de Administração e Gestão da Educação na Guiné-Bissau e identificar as suas incoerências e descontinuidades ao longo dos anos que se seguiram à independência nacional.

O espaço da conclusão presta-se a muitos fins: sínteses, estabelecimento de relações, de implicações sobre os conteúdos explicitados, propor investigações, entre outras. Assim, quebrando um pouco o que poderá ser a forma mais frequente de utilização racional deste espaço, não é intenção repetir nele, pormenorizadamente, as conclusões que foram sendo registadas ao longo dos capítulos que constituem as duas partes que informam o presente trabalho. Tentarei dessa forma preenchê-lo, reforçando algumas conclusões e retirando algumas implicações do que se foi apresentado nos capítulos precedentes.

Não obstante a escassez de informações sistematizadas e o estado caótico em que se encontram os poucos documentos existentes nos arquivos do Ministério da Educação, tentei reconstituir, embora em traços muito largos, os momentos mais importantes do percurso seguido nas tentativas de reforma da educação na Guiné-Bissau e realçar as principais contradições e incoerências em matéria de políticas e práticas educativas ao longo de um processo marcado por permanentes descontinuidades geradas, designadamente: por mudanças constantes de rumo político; pela difícil conjuntura económica que levou o país a enveredar por drásticas medidas correctivas anti-sociais; pelas sistemáticas convulsões político-militares que resultaram em violentas confrontações armadas, lançando o país numa onda de destruição e de instabilidade; pelas medidas políticas incoerentes e contraditórias que por várias vezes levaram o país a recuar e a adoptar, muito cedo, posições muito próximas das da administração colonial que tinham sido veementemente denunciadas nos primeiros momentos da independência nacional. Refiro-me, neste particular, às primeiras decisões políticas e às medidas adoptadas ao abrigo do Decreto 48/75, de 27 de Setembro e do Decreto 25A/78, de 28 de Agosto, tratadas no Capítulo VI.

As instabilidades político-militares e institucionais foram, na verdade, os males conjunturais ou mesmo estruturais que atravessaram todos os períodos analisados e que constituíram o maior factor impeditivo da existência de um clima favorável a reflexões profundas sobre a real situação da educação no país e a adopção de políticas correctas para todos os sectores da vida nacional e, em especial, para educação e os sectores sociais, mais vulneráveis às medidas restritivas.

A outra face dessa instabilidade foi, passe a redundância, a instabilidade no próprio departamento do Estado responsável pela educação. O Comissariado da Educação Nacional e mais tarde o Ministério da Educação Nacional conheceram frequentes mudanças de titulares e de estruturação orgânica. As mudanças dos comissários e dos ministros arrastaram sempre consigo os responsáveis principais, em especial, os directores-gerais e os responsáveis dos departamentos-chave. Provocaram também mudanças orgânicas que geraram, por sua vez, disfunções na organização e no funcionamento dos serviços centrais, com reflexos nas estruturas regionais e nas escolas. Estas contingências foram acompanhadas de variações profundas e constantes no rumo da política e das práticas educativas, de sangrias ao nível dos quadros mais experientes e de situações caóticas na administração da educação.

Porém, infelizmente, esses males não foram erradicados e, por isso, a educação continua a navegar em águas turvas e sem um rumo certo e a Administração e Gestão da Educação a carregar praticamente os mesmos males estruturais diagnosticados nos primeiros anos após a independência. Estes males foram sendo sistematicamente reavivados ao longo dos anos em todos os estudos e documentos produzidos sobre a educação e, com este pesado fardo antigo, tenta-se hoje enfrentar os novos desafios impostos pelas novas conjunturas nacionais e, internacionais que marcam o ambiente em que se encontra inserido o país.

Após o regime do partido único – que atravessou a segunda metade dos anos setenta, toda a década de 80 e grande parte da década de 90, em que toda a política educativa era centralizada e controlada pelas estruturas políticas do partido único e politizada, em que a burocracia era o modelo administrativo privilegiado de regulação da

relação Partido/Estado³²⁶ – seguiram-se os anos marcados por sistemáticas convulsões político-militares que fizeram cair presidentes, governos, dezenas de ministros da educação, destruíram as poucas conquistas que tinham sido conseguidas nos planos político, social e económico, colocando o país em sucessivos relançamentos, a todos os níveis, tanto no plano interno como externo.

Essas constantes flutuações conduziram ao desnorte no percurso educativo que havia sido traçado nos anos setenta e retomado nos anos 80, visando a (re)construção de um sistema educativo mais justo e à perda da visão global da situação transitória que devia ser transposta rumo a uma nova sociedade.

As primeiras decisões políticas foram tomadas sem uma base de dados estatísticos fiáveis sobre a situação e sem uma reflexão sobre as alternativas que pudessem existir. Estudos sobre o sector e a construção de cenário só muito mais tarde foram introduzidos na preparação das decisões, mas não alimentaram grandes debates, nem influenciaram as formas de decisão. A opinião dos partidos políticos e dos sindicatos só se começou a ouvir depois da segunda metade dos anos noventa, altura em que já tinham sido ensaiados os maiores projectos de reforma educativa e em que o país já se encontrava no processo de desacreditação junto dos principais parceiros de desenvolvimento da educação, decepcionados com os fracos resultados conseguidos.

No plano das políticas e da Administração da Educação, os maiores obstáculos giraram sempre em torno da ausência de certas competências básicas incontornáveis.

A primeira relacionava-se com competências para interpretar os objectivos da política educativa expressos de forma abstracta nos abundantes discursos políticos, documentos e nos escassos diplomas aprovados e transformá-los em objectivos operacionais, em acções concretas; para planear as intervenções e para as executar e avaliar

³²⁶ Essa tendência verificou-se quase simultaneamente em alguns países de língua oficial portuguesa, nos períodos de regência dos Partidos Únicos. Tivemos a oportunidade de o assinalar quando, em 1985, fomos indigitados para proceder a um levantamento das potencialidades de cooperação entre os cinco países de língua oficial portuguesa. Eugénio Adolfo Alves da Silva (2003:562), na sua tese de doutoramento sobre o Burocrático e o Político na Administração Universitária – caso da Universidade Agostinho Neto (Angola) –, deixou claro o registo dessa tendência ao afirmar que a burocracia constituía o modo de organização e regulação estatal dominante.

nos níveis central, regional e local da administração. Ilustram bem este aspecto, o conteúdo do Capítulo VI deste trabalho, em que são tratados os elementos da política educativa e da estruturação do novo sistema educativo definidos pelo III Congresso do Partido único no poder – o PAIGC – realizado em Bissau, de 15 a 20 de Novembro de 1977, reafirmados e enriquecidos pelo I Encontro dos Ministros da Educação e Educadores de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe, realizado em Bissau, de 15 a 24 de Fevereiro de 1978, que permaneceram “letra morta”. A falta de recursos humanos qualificados, de meios materiais e financeiros, de equipamento técnicos e de uma administração à altura, foram, entre outros, os entraves constantes e intransponíveis.

A segunda competência estava relacionada com a capacidade de reacção imediata e de tomada e implementação de decisões para resolver certos conflitos em termos de objectivos educacionais e de lançamento de novas políticas ou para ajustamento das reformas em curso. O primeiro e o único projecto de reforma global do sistema educativo – o SNEF – só surgiu em 1983, nove anos depois da independência. Preparou as primeiras decisões que deviam ser tomadas pelo Partido – que detinha nessa altura o monopólio de todas as decisões – porém, essas decisões não foram tomadas e o SNEF só voltou oficialmente à ribalta em 1988, e de forma muito superficial, com o documento-estratégia para o desenvolvimento da educação na Guiné-Bissau, não chegando porém a ser cabalmente implementado. O próprio documento-estratégia é um outro exemplo no mesmo sentido que pode ser aqui evocado. Publicado em 1988, pelo Decreto nº 60/88, de 30 de Dezembro, adopta como base e conteúdos as recomendações feitas em 1985 pela Missão portuguesa, conduzida por António Guterres e como plano de execução o Plano de Médio Prazo de 1990.

A terceira competência relacionava-se com a capacidade de fixação dos objectivos prioritários que deviam consistir numa série de decisões e opções políticas, dada a complexidade da situação educativa herdada e as limitações em termos de recursos. A administração devia definir as intervenções prioritárias, preparar o plano de formação de recursos humanos, estabelecer calendários de execução e definir as fontes de financiamento.

A falta dessas capacidades – ainda não reunidas, apesar de referidas em todos os documentos e planos – fez com que centenas de projectos e iniciativas levados a efeito – que envolveram importantes recursos humanos, materiais e financeiros não tivessem sido concluídos e avaliados na sua grande maioria. A falta de *feedback*, disso resultante, explica a constante reedição, prolongamento e agravamento dos mesmos problemas estruturais com que ainda hoje se debate o sistema.

As tentativas de reforma foram-se sucedendo de forma isolada em relação às reformas sociais e económicas, sem que existissem, para o efeito, uma planificação, orientações claras, os meios indispensáveis e necessária e a permanente articulação com os principais actores no terreno, com maior peso no processo educativo, como sejam: os actores políticos (deputados, ministros), os utentes e beneficiários directos da educação (pais, professores, administradores, alunos), os técnicos da educação (investigadores, responsáveis pela elaboração de programas e manuais, juristas, técnicos de outras áreas), a sociedade civil (Sindicatos, Associações Profissionais, ONG, Associações de Alunos, Associações de pais).

A ideia das reformas educativas está geralmente relacionada com fins mais gerais de transformação da sociedade e da melhoria da gestão do sistema educativo (Sack:1981: 45). É, portanto, um projecto demasiado complexo que não pode ser concretizado com base apenas nas vontades políticas, embora sejam sempre da iniciativa do poder público instituído. Para que possam ser efectivas e alcancem resultados, as reformas devem ser baseadas em projectos concretos, em intervenções contínuas, devem poder contar com todos os meios necessários nas suas diferentes fases e devem ter uma perspectiva espacio-temporal de curto, médio e longo prazo. Um projecto de reforma enquanto instrumento de política pública deve reunir alguns requisitos. Figueiredo (2001: 20-23) aponta os seguintes: i) ter um conteúdo próprio bem definido, que deve ser objecto de uma vasta divulgação e análise; ii) ter elementos de decisão de natureza impositiva e normativa; iii) representar um quadro muito geral de acção; iv) pelo seu conteúdo e impacto deve modificar os interesses, a posição e os comportamentos de um determinado número de pessoas, grupos e organizações; v) deve visar objectivos, valores, satisfazer interesses e orientar-se para a melhoria de práticas.

2. Política educativa

As indefinições ao nível da política e do sistema educativo explicam a razão da não aprovação de nenhuma Lei de Bases do Sistema Educativo e de nenhuma Lei Orgânica do Ministério da Educação, não obstante a existência de várias propostas elaboradas ao longo de anos³²⁷. A Lei de Bases do Sistema Educativo não seria, em nenhum caso, a panaceia para os todos os males com que se confronta o sistema educativo – uma vez que as raízes desses males são bem mais profundas e tocam outros sectores sociais e económicos – mas seria um instrumento orientador e ordenador do sistema educativo e traduziria uma determinada política educativa.

Há uma falta de visão global do país e nestas condições nenhuma política educativa poderá produzir algum impacto. A diversidade das realidades sócio-culturais do país, as marcadas diferenças dos pontos de vista social, cultural, económico que apresentam as regiões do país, as necessidades educativas e as acentuadas assimetrias em relação à distribuição geográfica dos serviços educativos e da participação no sistema em matéria de género devem ser tomadas em consideração na preparação e tomada de decisões políticas. Aliás, como sustenta Nassif (1984: 128 e 129), quando os elementos culturais específicos de um país não são integrados na cultura socializante das instituições educativas, o sistema educativo deixa de poder ser considerado nacional. A educação nacional, como conteúdo da pedagogia nacional, só pode definir-se visando a formação da consciência nacional, como síntese do sentimento e do conhecimento da realidade e das possibilidades nacionais.

Para ser nacional, real, justa e equitativa, a política educativa não poderá continuar a ignorar um dos aspectos mais peculiares da sociedade guineense que é o facto de ser constituída por um elevado número de grupos étnicos. Esta característica embora tenha um

³²⁷ Refiro-me aos projectos de Lei de Bases do Sistema Educativo de 1983, 1994, 1999 e de 2001, todos muito próximos da Lei de Bases do Sistema Educativo Português. Comparados entre si, esses projectos apresentam diferenças de perspectiva em termos de ordenamento do sistema educativo. Em relação ao ensino básico, por exemplo, enquanto o projecto de 1994 defende um ensino básico unificado de seis anos, universal e obrigatório, organizado em três fases, com um sistema unidocente para as quatro primeiras classes e pluridocente para as últimas duas classes, mantendo assim a organização existente, os projectos de 1999 e 2001 avançam ousadamente para um ensino básico obrigatório e universal de nove anos, organizado em três ciclos, aproximando-se do sistema português. Em nenhum dos casos houve uma avaliação em termos de implicações humanas, materiais e financeiras dos modelos propostos.

grande valor cultural levanta alguns problemas do ponto de vista da educação que devem ser tomados em conta. É preciso não perder de vista que as culturas que enformam a sociedade guineense ainda encerram muitos aspectos negativos que se têm transformado em obstáculos de difícil transposição no processo da organização e desenvolvimento da educação no país e que podem também converter-se em focos de desestabilização política e social se não forem devidamente tratados pela educação. Estas particularidades culturais de cada grupo étnico constituem diferentes contextos em que nascem, se socializam e se desenvolvem as crianças guineenses até atingirem a idade escolar. Por isso é natural que o seu comportamento e as formas de aprendizagem sejam influenciados por padrões culturais, referências transmitidas de geração em geração, através do sistema tradicional de educação, que também apresenta facetas próprias, interessantes e diversificadas, em cada grupo.

Esta realidade da criança guineense não pode ser ignorada, nem minimizada na definição de políticas e práticas educativas, na concepção e implementação de projectos educativos, na definição dos programas e seus conteúdos, na organização, gestão e funcionamento da escola, porque não existem processos educativos sem conteúdos culturais. Aliás, o próprio currículo não é mais do que a concretização dos fins sociais e culturais e da própria socialização iniciada no contexto familiar.

A dimensão multicultural da sociedade guineense para não se transformar num obstáculo ao progresso e para não ser explorada para outros fins e para que possa efectivamente contribuir para a cultura de uma paz duradoura, impõe que seja devidamente tomada em consideração, trabalhada ao nível das tabancas, das escolas, das comunidades no âmbito dos sistemas formal, informal e tradicional. A escola é um terreno privilegiado para trabalhar esta questão pouco considerada. A multiculturalidade, a interculturalidade, o diálogo entre as culturas devem ser pretextos para trabalhos profundos e persistentes no sentido do desenvolvimento de relações sólidas e duradouras entre os vários grupos étnicos existentes no país, para o aprofundamento do conhecimento mútuo das especificidades e das diferenças entre as culturas e para o reforço e aprofundamento da coesão nacional. Entre os quatro pilares essenciais à educação no século XXI – aprender a ser, aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos – a UNESCO realça uma prioridade:

aprender a viver juntos, como fundamento da cultura da paz e da coesão nacional. A escola e os professores têm nesta matéria um vasto campo para inovar e desenvolver acções simples, mas com grande impacto na formação da personalidade das crianças³²⁸. Estas preocupações devem ser também a base sobre a qual deve assentar uma política educativa justa, não discriminativa, capaz de criar condições de igualdade de oportunidades de acesso e sucesso a todas as crianças, sem nenhum tipo de discriminação, segundo o espírito da própria Constituição da República, os pilares da unidade nacional e os fundamentos da democracia guineense.

³²⁸ A propósito de aprender a viver juntos, Roberto Carneiro (2001: 177) propõe um conjunto de medidas muito práticas para abordagem do multiculturalismo nas escolas. Em termos institucionais, propõe uma rede escolar capaz de abranger e integrar os grupos evitando a sua concentração em guetos; a gestão democrática e participativa; a autonomia das escolas de forma a favorecer a participação da comunidade escolar na construção e desenvolvimento do seu projecto de escola a partir das necessidades concretas da sua realidade social e multicultural. Em manteria pedagógica, sugere a elaboração e a difusão de matérias interculturais que promovam a auto-estima e a compreensão das diferenças; o favorecimento de uma perspectiva aditiva e interactiva das múltiplas culturas; a aprendizagem cooperativa, as relações e trabalhos cooperativos; a formação de professores em questões multiculturais, da sociologia da educação e em matéria de desenvolvimento das competências de animação sócio-cultural e de comunicação transversal; formação do pessoal não docente em termos de atitudes favoráveis nas relações com os alunos e famílias; a difusão de culturas através das línguas, das literaturas e da história das culturas de origem; o combater entre alunos e professores a tendência para a privatização das culturas minoritárias. Ao nível comunitário, as sugestões do autor apontam para a mobilização dos actores sociais, incluindo mediadores entre a escola e as comunidades locais; o fomento de competência de sobrevivência para combater a cultura e a mentalidade assistencial; o desenvolver de competências interculturais para todos; desenvolver a educação pré-escolar, fazendo dela o lugar para a socialização precoce e para a transição da língua materna para a aprendizagem da língua (oficial) do país de acolhimento.

A construção e o reforço da unidade nacional³²⁹ e o progresso da sociedade guineense exigem um fundo comum de valores e de consciência nacional que devem ser construídos a partir de diferentes formas de compreender e interpretar os factos, das diferentes percepções da realidade social, fruto das díspares condições sociais e de sistemas de valores das numerosas culturas que compõem a sociedade e que definem a sua identidade cultural. As preocupações nesse sentido são bem patentes na Constituição da República que estabelece, no seu Artigo 17^a, nº1:

“ É imperativo fundamental do Estado criar e promover condições favoráveis à preservação da identidade cultural, como suporte da consciência e dignidade nacionais e factor estimulante do desenvolvimento harmonioso da sociedade. O Estado preserva e defende o património cultural do povo, cuja valorização deve servir o progresso e a salvaguarda da dignidade humana” (Constituição da República; 1993:17).

Sem este fundamento cultural não se pode definir uma política educativa coerente e traçar a sua finalidade e objectivos. Infelizmente, as políticas e práticas educativas até aqui levadas a efeito têm permanecido indiferentes e distantes perante estes e outros importantes

³²⁹ Para explicitar melhor a expressão “unidade nacional” e fugir à ambiguidade que pode suscitar, destaco dois aspectos da posição defendida por Chai Hon-Chai (1971: 39-41) que me pareceram fundamentais. O primeiro é a unidade política do Estado que deve ser traduzida pela unidade e coesão dos seus membros de modo a poderem defender a soberania do Estado contra qualquer ameaça ou agressão externa. O segundo é a capacidade interna da nação de se mobilizar para resolver as tensões e os conflitos internos sem ferir a sua organização social. Este segundo aspecto é para nós inquestionável em qualquer sociedade, mas sobretudo numa sociedade multi-étnica e multicultural. É evidente que os conflitos são inevitáveis e são se, quisermos, elementos naturais da organização e funcionamento de uma sociedade. Porém, quando se transformam em confrontos sociais e políticos constantes, levam à desagregação de uma sociedade, sobretudo quando, e com muita facilidade, reforçam as posições étnicas. Este perigo é sempre eminente nas sociedades multi-étnicas, onde as debilidades políticas, económicas e sociais não permitem encontrar soluções de fundo e atempadas para os múltiplos problemas que exigem também algum tempo por se tratarem por vezes de mudança de atitudes, comportamentos e das mentalidades. Portanto, a multiétnicidade e a multiculturalidade exigem estratégias e esforços gigantescos e permanentes no sentido da prevenção e resolução dessas confrontações para não criarem raízes em diferenças étnicas, linguísticas e/ou religiosas. Estes três factores juntos podem suscitar situações explosivas, desencadear as mais terríveis crises e abrir feridas difíceis de sarar e cujas sequelas dificilmente desaparecem.

A Guiné-Bissau já conheceu várias situações muito próximas. A prevenção desses perigos é um domínio para o qual educação (pré-escolar, escolar e extra-escolar, incluindo o combate ao analfabetismo e a educação de adultos) pode dar um contributo decisivo. A escola é aqui, uma vez mais, e indiscutivelmente, a instituição mais indicada para servir de base de lançamento de acções dessa natureza, com apoio dos docentes e com o reforço dos meios nacionais de comunicação social modernos (televisão, rádio e jornais) e tradicionais. Estes mesmos meios podem também contribuir para manter as populações informadas sobre problemas do país; as políticas do governo; os programas de desenvolvimento e para divulgar os acontecimentos nacionais mais relevantes; incitar a participação dos cidadãos na transformação social do país; promover uma educação para a cidadania, indispensável para o reforço da unidade nacional. Todas estas acções podem – quando sustentadas por uma língua de larga comunicação nacional – ser convergidas no sentido da elevação do nível da consciência política nacional e da adesão à vida política, constituindo ao mesmo tempo, um poderoso elo de ligação entre as culturas (idem).

factores que constituem o seu meio ambiente imediato. Desenvolver projectos educativos que possam integrar e interagir com todos estes aspectos, organizar escolas, actividades escolares e extra-escolares que contribuam e ofereçam espaços para esse diálogo interculturais, formar docentes nessa linha, desenvolver uma educação para a multiculturalidade, para a cidadania activa é, certamente, abrir caminhos seguros para paz, para uma sociedade guineense mais justa e para o seu progresso.

As línguas maternas que falam as crianças guineenses reflectem a especificidade das suas culturas, as suas actividades, os seus hábitos, as suas crenças. É nas suas línguas maternas – que aprenderam e dominam – que as crianças pensam e se exprimem nos primeiros anos. Porém, quando acedem à escola sem passar por instituições de educação pré-escolar vêm-se forçadas a abandonar a sua língua materna, as suas tradições – com muitos aspectos válidos, complementares e enriquecedores da educação escolar – para entrarem, de forma brusca, num ambiente totalmente adverso e absurdo onde a comunicação é feita numa língua estranha (que tem que aprender, por conta e risco) que nada tem a ver com os seus valores de referência, com a sua identidade. Por outro lado, o limitado conhecimento da língua do ensino – o português – por parte dos professores; o fraco domínio dos conteúdos programáticos por parte dos mesmos e a carência de suportes didácticos mínimos, na maioria das escolas, torna ainda difícil, senão mesmo impossível em muitos casos, a comunicação no processo ensino-aprendizagem. A escola acaba por se transformar, na óptica das crianças e de muitos pais, num lugar inseguro e ameaçador do equilíbrio familiar das crianças³³⁰. Esta situação é responsável pelas elevadas taxas de insucesso escolar, sobretudo nos primeiros quatro anos. Efectivamente apenas 51,2% de crianças que entram no primeiro ano conseguem concluir a 4ª classe (MICS, 2000: 18).

³³⁰ Saliente-se que língua oficial de ensino, a língua portuguesa, é falada apenas por pouco mais de 12% da população, predominantemente nos centros urbanos. Esta língua não é dominada por uma grande maioria de professores e educadores. O crioulo, língua muitas vezes de suporte no processo de ensino-aprendizagem, embora seja hoje a língua mais divulgada e utilizada em todos os momentos da vida nacional, não é falado por cerca de metade da população. Como se estabelece então a comunicação no processo do ensino-aprendizagem, na educação formal das crianças? É uma questão que ocorre instantaneamente e cuja resposta é fácil de prever. Nesta dificuldade de comunicação reside certamente uma das causas das elevadas taxas de abandono, de rejeição, de perdas ao nível das crianças em cujos rostos se pode ler a tristeza. Nela reside também um dos motivos de desilusão e de insatisfação dos pais, sobretudo nas zonas rurais, pois consideram que a instituição escolar é afinal um espaço que nada tem a ver com seus valores e cultura.

A utilização das línguas maternas no ensino é uma tarefa que deve ser confiada a um grupo multidisciplinar no qual deviam participar pedagogos, psicólogos, linguístas e profissionais de ensino, os quais deviam ter como tarefa criar condições objectivas que garantam o desenvolvimento integral da criança africana que tem dentre os seus direitos mais fundamentais o de verbalizar na sua língua materna para melhor se desenvolver cognitivamente, afectiva e socialmente, sem ser forçada a recorrer a meios estranhos e impostos a partir de fora. É indiscutível que as novas línguas se aprendem com maior facilidade quando o ensino-aprendizagem é baseado numa língua dominada. As nossas crianças aprenderiam melhor a língua portuguesa se essa aprendizagem partisse dos conhecimentos que têm das suas próprias línguas maternas.

Prevalece uma visão da educação centrada no Estado, no Ministério da Educação e na pessoa do Ministro que ainda detêm um controlo político sobre o sector apesar da incapacidade de resposta em termos de estratégias e de recursos para o desenvolvimento da educação. A política educativa terá que ser vista na Guiné-Bissau como um domínio público em que a responsabilidade do Estado é insubstituível e não como um monopólio do Estado. Segundo Legrand (1988), toda a política deve estar necessariamente ligada a um poder legitimamente instituído e reconhecido como tal. Porém, para que haja uma política, é necessário que esta seja ligada a uma organização colectiva regulada por estatutos e leis, e materializada por instituições e pelas leis que as regem.

Terá que haver uma articulação entre várias instituições para que a educação resulte. Assim, compete, exclusivamente, à Assembleia Nacional Popular discutir e aprovar as leis que devem estar na base do sistema educativo, reunindo, para o efeito, os consensos das várias formações políticas representadas nesse órgão. Aos governos compete desenvolver políticas, preparar a legislação específica e criar as condições para sustentar um plano de desenvolvimento do sistema educativo mas em estreita colaboração com toda a sociedade civil. Portanto, a educação não é um assunto apenas de um Governo ou de um ministério. Deve naturalmente caber ao Ministério da Educação, como instituição vocacionada, a coordenação da política educativa, mas não o monopólio da educação que é hoje fruto de concertações e acordos com outras instituições sociais. Esta óptica permite a

tomada em consideração de alguns aspectos importantes da política educativa até aqui minimizados: i) na definição e adopção de uma política educativa devem participar todas as forças da sociedade guineense e, de uma forma muito especial, os principais actores do processo educativo (alunos, pais, professores, técnicos da educação), através de estruturas próprias, para se construírem desde logo os consensos entre os diversos actores (partidos políticos, sindicatos, professores, sectores sociais) indispensáveis à sua implementação; ii) as políticas requerem tempo razoável para a sua concretização e avaliação e, esse tempo, que é longo pela natureza dos projectos e processo educativos, deve ser percorrido por etapas, por metas modestas de curto, médio e longo prazos; iii) o desenvolvimento das linhas mestras de uma política e de um projecto educativo extravasa o tempo de duração de um governo e atravessa vários governos para poder atingir os resultados esperados que só são perceptíveis ao cabo de alguns anos; iv) a implementação de um projecto educativo exige coerência, continuidade, estabilidade e recursos para poder produzir algum fruto.

É, sobretudo, essa necessidade de continuidade de acções que tem faltado no país e que tem dado azo a políticas incoerentes e desadequadas. É impensável que um projecto educativo de um país possa ter êxito quando as estruturas responsáveis pela sua implementação se dão ao luxo de alterar, de forma constante e radical, as leis de base com cada novo governo e quando insistem em manter o sistema de tomada de decisões políticas importantes em circuitos fechados ou a nível da iniciativa isolada dos ministros. Manter essa tendência é aprofundar a instabilidade institucional que a urge pôr termo³³¹.

As políticas e práticas educativas adoptadas não têm evoluído no sentido das garantias constitucionais, embora essa intenção tivesse estado sempre presente em todos os discursos políticos e em todos os documentos de desenvolvimento da educação. Segundo a Constituição do país, todo o cidadão tem o direito e o dever da educação. E, para que isso aconteça, incumbe ao Estado promover gradualmente a gratuidade e a igualdade de oportunidades para que todos os cidadãos possam ter acesso aos diversos graus de ensino

³³¹ Braud (2002:179) defende que existem várias categorias de indicadores de instabilidade susceptíveis de afectar um sistema político: i) a primeira categoria relaciona-se com a ausência de consenso sobre as regras que orientam a competição política; ii) a segunda categoria está relacionada com a dificuldade em manter o monopólio de coerção em proveito do Estado; iii) a terceira categoria está relacionada com a violação, por parte do Estado e ou de qualquer actor político, das regras jurídicas que regem as relações entre os poderes públicos, designadamente, em termos de repartição de competências.

(Art. 49º). Porém, na prática tem-se notado, nestes últimos anos, uma nítida incapacidade do Estado em conduzir uma política educativa capaz de dar uma resposta correcta à intensa procura da educação. O Estado tem-se desresponsabilizado perante os grandes problemas da universalização da escolarização básica e desinvestido no sector que se apresenta cada vez mais dependente do exterior. Os reflexos dessa desresponsabilização do Estado são visíveis na incapacidade das instituições públicas vocacionadas responderem, de forma eficaz, às constantes e crescentes pressões da procura civil da educação, de evitarem as frequentes greves decretadas pelo Sindicato dos Professores em reivindicação dos seus direitos salariais. Essas greves têm originado a perda de anos escolares, situações de violência e de atentado contra a integridade física e psíquica das crianças. Essa desresponsabilização é também reflectida na instabilidade institucional provocada por mudanças constantes de ministros de educação e na ausência dos principais instrumentos para o planeamento e desenvolvimento da educação. Em consequência, muitas crianças permanecem ainda fora do sistema, as instituições educativas públicas estão cada vez mais pobres e proliferam, a ritmo galopante e de forma descontrolada e desarticulada, iniciativas privadas e comunitárias de qualidade duvidosa.

A política educativa e o sistema educativo mentêm-se indiferentes perante os compromissos da Guiné-Bissau nos planos regional e internacional³³². São novas exigências que colocam o país perante novos desafios nos planos político, económico, social, cultural e educativo, qualitativa e quantitativamente diferentes dos enfrentados nos períodos anteriores. Trata-se de uma nova etapa de afirmação do país nos planos interno e externo, que exigem novas competências e atitudes, recursos humanos qualificados e sobretudo a participação consciente e efectiva dos cidadãos que deviam, para o efeito, ser devidamente educados, formados e preparados. Em todo esse processo de construção e afirmação da nação guineense, à educação deveria caber um papel mais activo e preponderante, o que deveria originar ajustes no ordenamento do sistema educativo, na formulação dos conteúdos curriculares e programáticos para os diferentes níveis de formação e profissionalização.

³³² Do ponto de vista económico, o país é hoje parte da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da UMOA (União Monetária da África Ocidental) desde 1 de Janeiro de 1997 e da UEMOA (União Económica e Monetária da África Ocidental) no contexto de um conjunto de dezenas de países, com mais de 60 milhões de habitantes.

É importante ter sempre presente que a população guineense é essencialmente agrícola e vive na sua maioria no campo e das culturas do campo. No seio dessa população, aumenta de ano para ano e a um ritmo acelerado, o analfabetismo e a pobreza. Esta realidade, que não pode continuar a ser ignorada na educação, exige uma política de apoio ao educando para que possa frequentar, permanecer e ter um bom desempenho na escola. Exige também, para além de uma administração central atenta e sensível, políticas e estratégias locais capazes de utilizar a escola e a educação como armas eficazes de combate à pobreza. A escola deve ser o meio de garantir aos jovens a aquisição e o desenvolvimento de aptidões cruciais à sobrevivência económica e ao progresso do país. A educação básica pode contribuir para essa aquisição, proporcionando o domínio de instrumentos como o cálculo, a leitura e escrita (Carnoy, 1992).

3. Sistema educativo

Para além do que já se referiu em relação à ausência de uma Lei de Bases, à pobreza em matéria de legislação do sector educativo, as intervenções feitas ao nível do sistema educativo não resultaram em nenhuma estrutura consolidada do sistema educativo. Várias propostas desfilaram ao longo de anos, mas nenhuma foi adoptada e regulamentada.

O sistema educativo não reúne ainda os meios que permitam garantir uma educação para todos os cidadãos em toda a extensão do território nacional. A oferta educativa não se adequa à heterogeneidade das características dos que a procuram. Por isso, faltam alunos nas escolas, sobretudo nas classes terminais, faltam professores em quantidade e qualidade necessárias. Por outro lado, as infraestruturas, os meios de ensino e de comunicação, em suma, todo o ambiente escolar é pouco atractivo. A escola guineense tenta ainda conquistar o seu lugar na comunidade. Estes sintomas revelam que o sistema de educação não tem sido desenvolvido de acordo com as possibilidades e potencialidades nacionais. Nesse sentido, será necessário, em termos futuros, rever muitos aspectos relacionados com as tipologias de escolas, a rede escolar, os equipamentos escolares, os esquemas de formação de professores e os modos de relacionamento com as comunidades, bem como da sua participação no sistema educativo.

O que existe hoje como sistema educativo é algo muito próximo do que existia há trinta anos. Não se advoga aqui um sistema educativo fechado sobre as realidades do país e alheio a tudo quanto existe no mundo global. Até porque hoje, mais do que nunca, existem mais semelhanças entre os sistemas educativos do mundo, do ponto de vista de estrutura (duração de estudos, graus, idades de ingresso), de currículos e de métodos de ensino, apesar das grandes diferenças do ponto de vista cultural, social, económico e social. Há, segundo Sack (1995), uma tendência mundial de uniformização de normas escolares. Porém, o que se torna imprescindível e urgente hoje na Guiné-Bissau é um sistema educativo que favoreça e promova a estabilidade social e a coesão nacionais; promova o desenvolvimento da personalidade dos alunos, com um forte acento na cultura da paz, do diálogo intercultural e nas dimensões fundamentais de uma nova cidadania (democrática, social, paritária, intercultural e ambiental) – e tenha a abertura e flexibilidade necessária à inovação, à mudança e à tecnologia que são os atributos deste século e os condimentos necessários ao progresso.

Para isso, será preciso reformular o sistema educativo e orientá-lo para a democratização do ensino assente na igualdade de oportunidade e em fortes medidas visando a supressão ou diminuição das desigualdades sociais e a estimulação da participação social no sistema, como condição para o acesso aos diversos subsistemas e sucesso alargado a todos os grupos e classes sociais e para o aumento da esperança de vida escolar. Não serão, portanto, apenas as medidas do aumento de infraestruturas, materiais didácticos ou professores que resolverão a crise em que se encontra mergulhado o sistema educativo.

A formação profissionalizante ao longo do ensino básico, a formação técnica e tecnológica no ensino secundário, em áreas que possam contribuir para o desenvolvimento económico e social do país, a oportunidade de formação profissional dos desescolarizados ou dos que não possam seguir uma formação escolar em idade oficialmente estabelecida são objectivos, em termos de ordenamento do sistema educativo, que já não podem ser protelados. Há necessidade de um sistema de formação flexível e adaptado às aprendizagens escolares que permita a aquisição de qualificações e competências

profissionais polivalentes e seja capaz de contribuir para o desenvolvimento global da personalidade dos alunos, para o progresso social e para a democratização da sociedade.

A participação da sociedade civil na educação tem sido formal e pouco produtiva por carecer de preparação, definição e distribuição de responsabilidades. Uma nova atitude em relação a essa importante e indispensável componente deverá visar a organização dessa participação, a informação dos participantes e a criação de condições objectivas para que ela possa ser efectiva. Deverá visar também o envolvimento dos técnicos, docentes e da comunidade educativa na preparação e tomada de decisões, respeitando e levando em consideração as suas opiniões, as aspirações dos pais em relação à educação e ao futuro profissional dos seus filhos e a opinião dos próprios alunos. A participação terá que ir para além da simples satisfação dos caprichos de técnicos e pais dos alunos, ou da convocação formal desses actores por simples questões administrativas pois nesses casos é improdutiva, votada ao insucesso. Trata-se sim de definir e implementar uma política de participação educativa que tenha na base a necessidade da educação ser um projecto social, responsavelmente construído com a participação e contribuição efectiva de todos os membros de uma comunidade, processo em que deverão ser ouvidas todas as vozes e consentidas todas as contribuições, incluindo a das comunidades mais isoladas.

Não basta haver associações de pais de alunos ou os designados Comités de Gestão para que essa participação seja efectiva. Discussões tidas com alguns representantes desses órgãos revelaram que não têm efectivamente nenhuma influência sobre as decisões que são tomadas no sentido da melhoria do funcionamento das escolas. A política e os projectos educativos terão que resultar de uma permanente e intensa comunicação entre os decisores e as comunidades beneficiárias, de um diálogo intenso em que a escola, os docentes, alunos, pais e a comunidade no seu todo deverão ocupar o lugar que lhes compete nesse processo, participando de forma consciente e contínua na adaptação gradual da educação e das instituições escolares às realidades nacionais e locais, em actividades concretas que visem esse fim, ultrapassando assim o formalismo e o vazio que têm caracterizado esses relacionamentos.

Administração escolar

As instituições escolares não podem permanecer nas condições deploráveis em que se encontram, sob pena de porem em risco todas as iniciativas no sentido da melhoria da qualidade da educação. Será preciso melhorá-las substancialmente, conceder-lhes maior autonomia para assim poderem gerir os seus recursos no quadro dos seus projectos educativos, definir e assumir formas próprias de trabalhar com as comunidades na solução dos seus problemas específicos e na valorização das suas potencialidades. O conceito autonomia é infelizmente ainda interpretado como fuga ao controlo da Administração Educativa, ao controlo do Estado e não como uma via para as escolas oferecerem melhor serviço educativo, contando para isso com o reconhecimento e apoio do Estado. Por outro lado, há que identificar e valorizar as experiências que vêm sendo desenvolvidas nas escolas em todo o país de modo a facilitar a emergência de soluções diversificadas e mais adequadas às necessidades do país.

Rede educativa e rede escolar

As questões relacionadas com a *rede educativa* e a *rede escolar* não têm merecido a devida atenção no âmbito da política educativa. Há que estabelecer a distinção entre estes dois conceitos e seus âmbitos. A *rede educativa* é representada por todos os meios e formas que viabilizam a acção educativa. Como parte da rede educativa existe a *rede escolar* que é representada por um conjunto de estabelecimentos públicos de educação e ensino que garantem a satisfação das necessidades de toda a população (Pires, 1987: 37). Na Guiné-Bissau urge redefinir a rede e a tipologia dos estabelecimentos de ensino para os diferentes níveis de ensino de acordo com a política educativa traçada. É evidente que nem toda a educação tem necessariamente que processar-se em escolas. Tratando-se, porém, de educação escolar, o estabelecimento, como unidade própria onde se realiza a acção educativa para vários níveis, deve ter características que favoreçam essa acção e elas diferem com os níveis de ensino e a educação escolar. Os estabelecimentos para o ensino secundário podiam ter uma tipologia própria, bem como os do ensino superior.

Porém, se a qualidade dos estabelecimentos escolares é importante, assume maior relevância ainda a forma como esses estabelecimentos são organizados e distribuídos para formarem a rede escolar necessária. É nisso que reside o sucesso da acção da educação e do ensino. É dever do Estado garantir uma rede pública segundo as necessidades educativas de todas as regiões, sectores e tabancas do país e que a sua implantação não crie desigualdades e assimetrias locais e regionais, para que efectivamente todos os cidadãos, principalmente crianças e jovens, tenham a mesma oportunidade de educação e ensino, conforme estabelece a Constituição do país.

Para que isso resulte, será preciso ultrapassar a visão estreita que se tem sobre a escola, sobre o estabelecimento escolar, geralmente reduzido a salas, *barracas* ou espaços, com ou sem carteiras, com quadros improvisados, uma visão imposta mais pela falta de uma definição correcta do que seja uma escola e do valor que representa do que por limitações financeiras, como geralmente se pretende argumentar. Será importante ver a escola no seu meio ambiente, tanto interno como externo e no contexto das relações e trocas de informações que deve manter com o seu contexto. O espaço que envolve a escola é também determinante, sobretudo, para as classes mais baixas frequentadas por crianças pequenas que precisam de muita mobilidade e segurança.

Condições de ensino-aprendizagem

As condições de ensino-aprendizagem hoje existentes são, para todos os efeitos e em todas as dimensões, desfavoráveis a uma educação de qualidade. A qualidade, segundo Cruz e Carvalho (1992), não é um luxo, mas uma questão de sobrevivência. E, como já foi referido, não é também uma questão que deve ser tratada num segundo plano. Deve ser encarada logo no início de qualquer processo educativo. Segundo Carron (1998), o processo de ensino-aprendizagem é influenciado basicamente por duas categorias de factores. A primeira está relacionada com três elementos decisivos para o funcionamento da escola: as infraestruturas, as condições pedagógicas do ensino-aprendizagem, tendo no centro o aluno e o pessoal docente. Em relação a estes elementos, os dados avançados ao longo do trabalho, sobretudo, nos Capítulos VIII e IX ilustraram que, na Guiné-Bissau, mais de 60% das escolas funcionam em condições precárias e cerca de 30% em *barracas*;

as salas de aula são mal iluminadas, mal arejadas e os mobiliários são inadequados e insuficientes para alunos e professores. As carteiras para os alunos não obedecem a nenhum princípio de ergonomia, sendo incómodas para os mais pequenos e para os mais crescidos, pois, apresentam um modelo único para todas as idades e níveis de ensino; faltam recursos educativos na maioria das escolas; as condições higiénico-sanitárias são deploráveis, a maioria das escolas não possui água; não existem preocupações com os arranjos externos e com a organização dos espaços que envolvem as escolas – que são regra geral, amplos e prestáveis para muitas actividades lúdicas – os edifícios escolares são por vezes mal localizados e os protótipos desajustados ao meio e ao clima.

As condições pedagógicas são pouco favoráveis na maioria das escolas o que reforça o desencanto dos docentes, alunos e pais: as classes iniciais são numerosas, chegando em algumas escolas a atingir o número de 60 alunos ou mais; as escolas são superlotadas na maioria dos casos e os espaços exíguos para tantos alunos.

Em relação ao pessoal docente, mais de 50% não possui habilitações para a docência. Muitos têm um nível de formação muito baixo. O corpo docente é instável, as suas condições sócio-profissionais são degradantes, devido, sobretudo, à falta de um salário condigno e do seu pagamento regular. Os docentes revelam, de uma forma geral, um elevado grau de desmotivação. Neste domínio será preciso repensar as linhas para a formação (inicial e contínua) dos docentes. Isso implicará: i) a existência de um sistema de formação, capacitação e titulação, de mecanismos de regulação do acesso, do recrutamento e o desempenho profissional, bem como a definição clara dos direitos, deveres e autonomia dos docentes no quadro de um estatuto e de uma carreira compatíveis com a realidade e os objectivos educacionais nacionais; ii) a valorização e o reconhecimento da função docente através, nomeadamente de melhorias substanciais das suas condições sócio-profissionais e da recompensa económica. Com o salário que hoje se pratica na função pública em geral, e com a constante irregularidade no seu pagamento, não será possível ter uma educação de qualidade para todas as crianças; iii) a auto-percepção profissional que exige uma definição clara da identidade do docente guineense para que possa gozar de uma certa segurança e satisfação no exercício das suas funções.

A segunda categoria de factores está relacionada com a qualidade do acto pedagógico que é directamente influenciado pelo tipo de relações existentes entre o docente e os outros actores no funcionamento da escola. Acentuam-se, nesse sentido, três tipos de interacções: as relações no interior da escola em que o director da escola joga um papel determinante; as relações com os pais, o nível de comunicação entre estes e os docentes e o nível de implicação dos pais nos diferentes aspectos de funcionamento da escola. Neste âmbito, as escolas guineenses procuram ainda a melhor via para a concretização dessa relação, dadas as dificuldades da sua integração na comunidade e as relações entre a escola e a administração do sistema educativo, principalmente do ponto de vista da supervisão e de apoios aos docentes e à administração da escola.

Viu-se que as escolas guineenses são dirigidas na sua maioria por docentes sem formação em gestão escolar e que a precariedade das escolas não favorecia, na maioria dos casos, o desenvolvimento de relação entre os docentes e entre estes e os pais dos alunos. O relacionamento com a comunidade e a participação da comunidade nos projectos de escola são desafios que são hoje colocados aos projectos de reforma educativa em curso e que apresentam problemas complexos decorrentes, designadamente, da multiculturalidade dos contextos educativos guineenses e da não compreensão ainda da função da escola e do papel das comunidades.

Para além da preocupação da compreensão do processo de Administração e Gestão da Educação na Guiné-Bissau e das suas incoerências e discontinuidades e do trabalho ter propiciado a construção de conhecimentos sobre a administração educativa, as conclusões apresentadas aqui e nos capítulos deste trabalho contribuem também para a identificação de novos pontos de partida para estudos sobre a evolução do sistema educativo e para investigações educativas que possam alicerçar as decisões futuras no sentido da definição de uma política educativa mais ajustada às realidades da Guiné-Bissau e que tenham em conta as suas necessidades sociais, culturais, políticas e económicas e promovam o seu progresso. Com uma boa política educativa para a Guiné-Bissau não será difícil estruturar e orientar um sistema educativo que favoreça a sua implementação, nem colocar ao seu serviço uma administração adequada.

BIBLIOGRAFIA

- Acher, M.S. (1984). *Social Origins of Educational Systems*. Lodon, Sage Publications.
- Aguerrondo, Inês (2002). *Ministerios de Educación: de la Estructura Jerárquica a la Organización Sistémica en Rede*. Buenos Aires, IPE/UNESCO.
- Ali, Hamadache (1993). *Articulation de l'Éducation Formelle et non Formelle, Implications pour la Formation des Enseignants*. Paris, UNESCO.
- Amps, Jordi López e Fernández, Isaura Leal (2002). *Aprender a Planificar la Formación*. Madrid, Ediciones Piados Ibérica, S.A.
- Apple, Michael W. (2000). *Política Cultural e Educação*. São Paulo, Cortez Editora.
- Arnal, Justo, Delio del Rincón e Latore, Antonio (1992). *Investigación Educativa, Fundamentos y Metodología*. Madrid, Editorial Labor, S.A.
- A. Raymond (1982). *As Etapas do Pensamento Sociológico*. São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora.
- Arendt, H. (1997). *Qué es la Política?* Barcelona, Paidós.
- Arroteia, Jorge Carvalho (1993). *Contributo para a Elaboração de uma Tipologia dos Sistemas Educativos*. Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Arroteia, Jorge Carvalho (1998). *Análise Social e Acção Educativa*. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Arroteia, Jorge Carvalho (1998). *Demografia Escolar: Teoria e Métodos*. Aveiro, Universidade de Aveiro.

B

- Banks, J. (1991). La Educación Multicultural. In Húsein et al. *Enciclopedia Internacional de la Educación* (vol. 7). Barcelona, Vivens-Vives-Mec.
- Banque Mondiale (1988). *L'Éducation en Afrique Subsaharienne: Pour une Stratégie d'Ajustement, de Revitalisation et d'Expansion*. Washington, D.C., Banque Mondiale.
- Banque Mondiale (1995). *L'Enseignement Supérieur, Les Leçons de L'Expérience*. Washington, D.C., Banque Mondiale.
- Barroso, João e Pinhal, João (1996). *A Administração da Educação, os Caminhos da Descentralização*. Lisboa, Edições Colibri.
- Barroso, João (2003). *A Escola Pública, Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto, Edições Asa.
- Barroso, João e Sjørslev, Sten et al. (1999). *Estruturas de Administração e Avaliação das Escolas Primárias e Secundárias, nos Doze Estados Membros da Comunidade Europeia*. Lisboa, Gabinete de Estudos e Planeamento, Ministério da Educação.

- Bazares, Fernandez Gómez e Equizábal, Alfredo Jiménez (1992). *Administración Educativa (Manual del Administrador de la Educación)*. Salamanca, Hespérides.
- Bazzi-Veil, Laetitia (2000). *Analyse de la Situation de la Femme en Afrique de L'Ouest et du Centre*. Bureau Régional pour L'Afrique de L'Ouest e du Centre, CEPRASS, Abidjan. UNICEF.
- Bell, Judith (2002). *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa, Gradiva.
- Belo, Domingos, Barbosa, Jorge e Santos Júlio (2002). Aprender com o Sul: Da ESE para o Interior da Guiné-Bissau. *Revista Escola Superior de Educação de Viana do Castelo*, 4º Volume.
- Bertalanffy, Ludwing von (1973), *Théorie Générale des Systèmes* (Tradução francesa de Jean Benoît Chabrol). Paris, DUNOD.
- Bertrand, Oliver (1992). *Planification des Ressources Humaines: Méthodes, Expériences, Pratiques*. Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Bertrand, Yves e Guillemet Patrick (1988). *Organizações : Uma Abordagem Sistemica*. Lisboa, Instituto Piaget.
- Beynon, John (1998). *Installations et Bâtiments Éducatifs: Ce que les Planificateurs Doivent Savoir*. Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Bicari, Lino (2004). *Relatório sobre Escolas Comunitárias*. Bissau, Direcção Geral do Ensino Básico, Ministério da Educação Nacional.
- Bogdan, Robert e Biklen Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto, Porto Editora.
- Bonami, Michel *et al* (1993). *Management des Systèmes Complexes-Pensée Systemique et Intervention dans les Organizations*. De Boeck Université.
- Borges, Maria Dulce Almeida (1996). *Contribution a l'Etude de la Professionnalisation des Enseignants en Afrique Subsaharienne: Le cas de la Guinée-Bissau*. Paris X, Université de Nanterre, Département des Sciences psychologiques e des Sciences de l'éducation (DEA en Sciences de L'Éducation).
- Braud, Philippe (2002). *Sociologie Politique*. Paris, L.G:DJ.
- Brito, Eduíno (1966). A Revogação do Estatuto dos Indígenas e o Problema da Sobrevivência dos Estatutos de Direito Privado Local nas Províncias Ultramarinas. In *Boletim Cultural da Guiné*, Volume XXI, nº 82.

C

- Cabanas, J. M. Q. (1989). *Sociología de la Educación*. Madrid, Dyknson.
- Cabral, Amílcar (1974). *Alguns Princípios do Partido*. Lisboa, Seara Nova.
- Cabral, A. (1978). Unidade e Luta. A Arma da Teoria. In *Obras Escolhidas*, Vol. I. Lisboa, Seara Nova.
- Caillods, Françoise (2000). *La Planificatin de L'Éducation à L' Horizon 2000*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation.

- Campos, Bártolo Paiva (1989). *Questões de Política Educativa*. Porto, Edições ASA.
- Carneiro, Roberto (2001). *Fundamentos da Educação e da Aprendizagem*. Porto, Fundação Manuel Leão.
- Carnoy, Martin (2001). *El Trabajo Flexible en la Era de la Información*. Madrid, Alianza.
- Carnoy, Martin (1992). *Razões para Investir em Educação Básica*. Brasília, UNICEF MEC.
- Carreira António (1953). A Educação dos Indígenas Africanos pela Administração. In *Boletim Cultura da Guiné Portuguesa*, Volume VIII, nº 29, páginas 89-106.
- Carron, Gabriel, Ta Ngoc Châu (1998). *La Qualité de l'École Primaire dans des Contextes de Développement Différents*. Paris, Editions UNESCO, Institut International de Planification de l'Éducation.
- Chai Hon-Chan (1971). *Planification de l'Éducation pour une Société Pluraliste*. Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Chiavenato, Alberto (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6ª Edição Revista e Atualizada. Brasil, Editora Campus Lda.
- Ciscar, C. e Uria, M. E. (1988). *Organización Escolar y Accion Directiva*. 2ª Edición Actualizada. Madrid, Narcea Ediciones.
- Clanet, Caude (1990). *L'Interculturel. Introduction aux Approches Interculturelles en Education et en Science Humaines*. Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.
- Coleman, Johnes S. (1965). *Educational and Political Development*. Princeton, Princeton University Press.
- Colin Roland (1983). *Problématique et Pratique du Développement Endogène en Guinée-Bissau. La Dynamique de l'Éducation Populaire au Sein des Communautés Paysannes*. Paris, Unesco.
- Colom, A. (1979). *Sociología de la Educación y Teoria General de Sistemas*. Barcelona, Oikos-Tau.
- Colom, A. J. (1987). *Pedagogía Sistémica*. Barcelona, Ceac.
- Colom A. (1994). *La Familia como Agencia Educativa*. Madrid, Taurus.
- Colom, A. Y Domínguez, E. (1997). *Introducción a la Política de la Educación*. Barcelona, Ariel.
- Coombs, Ph. H. (1985). *La Crisis Mundial de la Educación. Perspectivas Actuales*. Madrid, Santillana.
- Coombs, Ph.H. (1968). *La Crise Mondiale de l'Éducation: Analyse de Systèmes*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Coombs, Ph. H. (1980). *Qu'est-ce que la Planification de l'Éducation*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation. UNESCO.
- Coombs, Ph., Prosser, E. C e Ahmed, M. (1973). *New Paths to Learning for Rural Children and Youth: Non Formal Education for Rural Development*. New York, N.Y. International Council for Educational Development.

- Cordeiro, Alexandre (1972). *Administração da Educação: Conceitos Gerais e Introdução ao Estudo de alguns sistemas*. Lisboa, Ministério da Educação Nacional, Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa.
- Correia, José Alberto (1989). *Inovação Pedagógica e Formação de Professores*. Porto, Edições ASA.
- Costa, Jorge Adelino (1991). *Organização e Administração Escolar, Legislação Base*. Aveiro, Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro.
- Costa, Jorge Adelino (1996). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto, Edições ASA.
- Costa, Jorge Adelino (2002). *Textos de Administração Escolar, Organização Escolar, Legislação Base*. Aveiro, Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro.
- Costa, Jorge Adelino (2003). *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais*. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Costa, Jorge Adelino et al. (2004). *Gestão Curricular, Percursos de Investigação*. Aveiro, Universidade de Aveiro.

D

- Dacal, Gonzalo Gómez (1986). *Administração Educativa*. Madrid, Dicionário Ciências de la Educación, Anaya.
- Delgado, Manuel Lorenzo, Barrio, Oscar Sáenz (1995). *Organización Escolar, Una Perspectiva Ecológica*. Marfil Alcoy.
- Dâmaso, Maria Fernanda (1997). *Educação e Formação de Quadros na Guiné-Bissau*. Lisboa (texto policopiado).
- Davidson, Basil (1975). *A Libertação da Guiné. Aspectos de uma Revolução Africana*. 1ª Edição portuguesa, Lisboa, Livraria Sá da Costa.
- Deblé, Isabelle (1984). Différenciation ou Uniformisations. In *Crises de l'Éducation en Afrique, Afrique Contemporaine*, Numéro Especial, 22-23. Paris, Direction de la Documentation Française.
- Delors, Jaques et al. (1996). *Educação um Tesouro a Descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação. Porto, Edições ASA.
- Delors, Jacques (1998). *L'Éducation Pour le XXIe Siècle – Questions et Perspectives*. Paris, Edition UNESCO.
- Dinis, A. J. Dias (1948). *O Problema do Ensino Indígena na Colónia da Guiné*. Lisboa.
- Djamé, Raymond et al (2000). *Les Écoles Privées au Cameroun*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation, UNESCO.
- Diarra, Daouda et al (2000). *Les Écoles Communautaires de Base au Sénégal*. Paris, Institut International de Planification de l'éducation, UNESCO.
- Diouf, Makhtar (2002). *L'Afrique dans la Mondialisation*. Paris, L'Harmattan.
- Durkheim, Emile (1977). *A Divisão do Trabalho Social* (Vol. 1 e 2). Lisboa, Editorial Presença.

E

- Easton, David e Dennis, J. (1969). *Children in the Political System*. New York, McGraw-Hill Book Company.
- Eisner, E. (1979). *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of Educational Programas*. New York, Macmillan.
- Elliot, J. (1990). *La Investigación-Acción en Educación*. Madrid, Ediciones Morata.
- Elliot, J. (1993). *Reconstructing Teacher Education*. London, Falmer Press.
- Enders, Armelle (1997). *História da África Lusófona*. Mem Martins, Editorial Inquérito.
- Erickson, F. (1986). Qualitative Methods in research on teaching. In M. C. Wittrock (ed.), *Handbook of Research on Teaching* (3rd ed.). New York, Macmillan.

F

- F. Edgar, y al (1973). *Aprender a Ser*. Paris, Alianza Universidad, UNESCO.
- Fernández, Juan Manuel (1999). *Manual de Política y Legislación Educativas*. Madrid, Síntesis Educación.
- Ferrer, F (1999). *L'Avaluació del Sistema Educativo. Aproximació Teórica des de i per Catalunya: Avaluació i Educació*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Ferreira, Eduardo Sousa (1974). *Le Colonialisme Portuguais em Afrique: La Fin d'une Aire*. Paris, UNESCO.
- Figueiredo, Maria Irene M. Fonseca (1993). *A Reforma Educativa Portuguesa de 1986 Retórica e Realidade*. Dissertação de Mestrado. Braga, Universidade do Minho.
- Figueiredo, Maria Irene M. Fonseca (2001). *Las Reformas Educativas Portuguesa y Española a Finales del Siglo XX*. Tese de Doutoramento. Madrid, UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Filho, L. (1965). Organización y Administración Escolar. In Víctor García Hoz, Rogelio Medina (1987). *Organización y Gobierno de Centros Educativos*. Madrid, Ediciones RIALP.
- Flaquer, LI (1994). *La Familia como Agencia Educativa*. Barcelona, Ariel.
- Flaquer, LI (1998). *El Destino de la Familia*. Barcelona, Ariel.
- Fonseca, Maria Luísa de Sola Mendes da (1995). *Projecto Ensino-Aprendizagem da Língua Portuguesa no Ensino Básico na Guiné-Bissau: Uma Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento?* Lisboa (texto policopiado).
- Formosinho, João (1988). Princípios para a Organização e Administração da Escola Portuguesa. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo. *A Gestão do Sistema Escolar*. Lisboa, Ministério da Educação.

Freire, Paulo (1984). *Cartas à Guiné-Bissau. Registros de uma Experiência em Processo*. 4ª Edição. Brasil, Editora Paz e Terra.

Freire, Paolo (1990). *La Naturaleza Política de la Educación*. Madrid, Paidós.

Furtado, Alexandre (1986). Projecto de Investigação sobre a História do Ensino na Guiné. In *Revista Soronda*, nº 1, Janeiro de 1986, Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), 125-142.

G

Gabinete de Estudos e Planeamento da Educação (1989). *Estatísticas e Indicadores de Ensino*. Bissau, GEP/Reprografia.

Garcia Hoz, Víctor y Medina, Rogelio (1987). *Organización y Gobierno de Centros Educativos*. Madrid, Ediciones RIALP, S.A.

Gbogbotchi, K. K. Avidi *et al* (2000). *Les Écoles D'Initiative Locale au Togo*. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation, UNESCO.

Gimeno Sacristán (1992). *La Cultura de la Enseñanza Obligatoria*. Madrid, Ed. Morata.

Gómes Bezares, Fernando e Jiménez Eguizábal, Alfredo (1992). *Administración Educativa (Manual del Administrador de la Educación)*. Salamanca, Hespérides.

Guterres, António *et al.* (1985). *A Educação na República da Guiné-Bissau, Análise Sectorial*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Gwang-Chol Chang (1996). *L'Éducation Dans Les Pays Les Moins Avancés: Améliorer dans L'Adversité*. Paris, Éditions UNESCO.

H

Haddad, Wadi D. e Demby, Terri (1995). *Le Processus de Planification et de Formulation des Politiques d'Éducation: Théorie et Pratiques*. Paris, Unesco: Institut International de Planification de l'Éducation.

Hallak, Jacques (1991). *L'Éducation pour Tous : Grandes Espérances ou Faux Espoirs?* Paris, Institut International de Planification de l'Éducation (document présenté à lá Conference «on Primary Education Pré-Jomtien» mai 1991).

Hallak, Jacques (1990). *Investir dans l'Avenir: Définir les Priorités de l'Éducation dans le Monde en Développement*. Paris, Institut International de Planification de L'Éducation, Editions L'Harmattan.

Harbinson, Frederick H. (1977). *Recursos Humanos como Riqueza de las Naciones*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Holmes, Brian (1979). *International Guide to Education System*. Genebra, International Bureau of Education, Unesco.

I

Instituto Internacional de Planeamento da Educação (1998). *La Formación de Recursos Humanos para la Gestión Educativa en América Latina*. Informe del foro realizado em el IIPE-Buenos Aires, Argentina.

J

Jao, Mamadu (1999). *Intervenção Rural Integrada, a Experiência do Norte da Guiné-Bissau*. Bissau, INEP.

Jordán, J. A. (1994). *La Escuela Multicultural. Un Reto para el Profesorado*. Barcelona, Paidós.

K

Kemmis, S. (1988). *El Curriculum. Más allá de la Teoría de la Reproducción*. Madrid, Ed. Morata.

Koontz, Harold Cyril O'Donnell e Weihrich, Heiz (1986). *Administração, Fundamentos da Teoria e da Ciência*. 14ª Edição, Primeiro Volume. São Paulo, Livraria Pioneira Editora.

Koudawo, Fafali e Mendy, Peter Karibe (1996). *Pluralismo Político na Guiné-Bissau, Uma Transição em Curso*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.

L

Lamoure-Rontopoulou, Jeanne (1994). L' Université Africaine à la Croisée des Chemins. In *Crises de L'Éducation en Afrique, Afrique Contemporaine*, Número Especial, 149-161. Paris, Direction de la Documentation Française.

Landsheere, Gilbert de (1997). *A Pilotagem dos Sistemas de Educação*. Porto, Edições ASA.

Lars Rudebeck (1997). *“Buscar a Felicidade”: Democratização na Guiné-Bissau*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.

Lázaro, Emílio (1978). Experimentación de un Nuevo Mobiliario Escolar en España, bajo auspicios de la OCDE. *Vida Escolar*, nº 197, 198, marzo-abril.

Leite, Carlinda Maria Faustino (2002). *O Currículo e o Multiculturalismo no Sistema Educativo Português*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Lemos, Jorge e Carvalho, Luís Guimarães (1999). *Estatuto e Estrutura da Carreira Docente*. Porto, Porto Editora.

- Lopez Juan, Moiron J. A., Estefanía J. L. (1996). *Inspección y Centros Educativos*. Editorial Escuela Española.
- Lepri, Jean-Pierre (1989). *Education et Nationalité en Guinée-Bissau, Contribution à l'Etude de l'Endogène en Education*. (Multicopié) par Reproduction Service, 72, Rue Eugène Pons, 69004 Lyon.
- Levy, Isabel Ribeiro (2001). *Centro de Animação Infantil (CAI) e as Escolas Populares no Bairro de Quelelé: Diagnóstico da Situação*. (Texto policopiado). Bissau.
- Lopes, Carlos (1987). *A Transição Histórica na Guiné-Bissau*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.
- Lourié, Sylvain (1989). Vers un Pilotage Stratégique de L'Éducation? *In Perspectives*, Vol. XIX, n.º 2.
- Lozano, Simón Romero y Martín, Sebastián Ferrer (1963). *O Planejamento da Educação*. Buenos Aires, Instituto Latino Americano de Planificación Económica y Social, Ministério da Educação e Cultura.

M

- Macedo, Francisco de (1978). *A Educação na República da Guiné-Bissau: O Passado, as Transformações do Presente, as Perspectivas do Futuro*. Braga, Editorial Franciscana.
- Machado, Fernando Augusto, Gonçalves, Maria Fernanda M. (1991). *Currículo e Desenvolvimento Curricular – Problemas e Perspectivas*. Porto, Edições ASA.
- Magnen, André (1990). *Les Projets d'Éducation : Préparation, Financement et Gestion*. Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Magueresse, Catherine Le (2001). *Le Droit et les droits des Femmes en Afrique de l'Ouest et du Centre*. Bureau Régional pour L'Afrique de L'Ouest e du Centre, UNICEF.
- Malone, Susan E. et Arno, Robert F. (1998). *La Planification des Programmes d'Alphabétisation des Adultes Centré sur les Élèves*. Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Mão-de-Ferro, António (1999). *Na Rota da Pedagogia*. Lisboa, Edições Colibri.
- Marchuetta, Maria Rgina e Fontes, José (2001). *Comunidades dos Países de Língua Portuguesa, Fundamentos Político-Diplomáticos*. Lisboa, Instituto da Conjuntura Estratégica, Centro de Estudos Orientais da Fundação Oriente.
- Martins, José do Prado (1991). *Administração Escolar: Uma Abordagem Crítica do Processo Administrativo em Educação*. São Paulo, Editora Atlas S.A.
- Mateus, Dalila Cabrita (1999). *A Luta pela Independência. A Formação das Elites Fundadoras da FRELIMO, MPLA e PAIGC*. Coimbra, Editorial Inquérito.
- Mayo, Isabel Cantón (1990). *La Inspección Educativa (Funciones, Antecedentes y un Modelo de Acción)*. Barcelona, Oikos-tau.

- McGinn, Noel F. e Welsh, Thomas (1999). *La Décentralisation dans l'Éducation: Pourquoi, Quand, Quoi et Comment?* Paris, Unesco: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Mello, Guiomar Namó de (2000). *Cidadania e Competitividade, Desafios do Terceiro Milénio*. São Paulo, Cortez Editora.
- Mendes, António Augusto Neto (1995). *Escola Básica Integrada: a "Nova" Escola e os "Velhos" Professores – Estudo de Caso*. Dissertação de Mestrado. Braga, Universidade do Minho.
- Mendes, José Luís Morais Ferreira (1969). Problemas e Perspectivas do Desenvolvimento Rural da Guiné. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume XXIV, nº 96.
- Merton, R. K (1965). *Élément de Théorie et de Méthode Sociologique*. Gérard Monfort, Brionne, 1965.
- Merino, José María y Torreblanca, José (1978). *La Formación de los Administradores de la Educación. Situación Actual, Perspectivas e Recomendaciones*. Paris, UNESCO.
- Merriam, S. B. (1988). *The Case Study Research in Education*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Milovanov, I. V. (1962). *Africa Azi*. Bucuresti, Editura Política.
- Ministério da Educação Nacional (1991). *Guia do Professor*. Bissau, Editora Escola/INDE.
- Montero, Roberto Mur (1993). Notas sobre la Organización Desconcentrada de las Administraciones Educativas. *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 3.
- Montgomery, John D. (1977). *La Planification de l'Éducation: Options et Décisions*. UNESCO. Paris, Institut International de Planification de l'Éducation.
- Moumouni, Abdou (1998). *L'Éducation en Afrique*. Paris, Présence Africaine Éditions.
- Mur Monteiro, R. (1993). Notas sobre la Organización Desconcentrada de las Administraciones Educativas. In *Revista Iberoamericana de Educación*, Nº 3, 41-62.

N

- Nassif, Ricardo (1984). *Teoria de la Educación*. Madrid, Biblioteca de Psicología y Educación.
- Nassif, R. (1975). *Pedagogía General*. Buenos Aires, Editorial CINCEL.
- Nassif, R. (1984). *Teoría de la Educación: Problemática Pedagógica Contemporánea*. Madrid, Editorial CINCEL.
- Neto, José Augusto Pereira (1992). *Avaliação do Projecto Experimental de Descentralização do Ministério da Educação da Guiné-Bissau* (Documento policopiado). Lisboa.
- Nisbet, J. D. e Watt, J. (1980). *Case Study*. Rediguid 26, University of Nottingham, School of Education.

Noré, Alfredo e Adão, Áurea (2003). O Ensino Colonial Destinado aos Indígenas de Angola. In *Revista Lusófona de Educação*, 1º Semestre de 2003.

0

Oliveira, Dalila Andrade (2001). *Gestão Democrática da Educação*. Brasil, Editora Vozes.

Oliveira, Dalila Andrade (2000). *Educação Básica, Gestão do Trabalho e da Pobreza*. Brasil, Editora Vozes.

Oliveira, J. (1991). *Desenvolvimento da Agricultura e a Lei da Terra, Bula* (Documento policopiado). Bissau.

Orivel, François (1994). Eléments de Diagnostic. In *Crises de l'Éducation en Afrique, Afrique Contemporaine*, Número Especial, 33-67. Paris, Direction de la Documentation Française.

Ozga, Jenny (2000). *Investigação sobre Políticas Educacionais, Terreno de Contestação*. Porto, Porto Editora.

P

Pacheco, J (1996). *Currículo: Teoria e Prática*. Porto, Porto Editora.

Pardal, Luís e Correia, Eugénia (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto, Areal Editores.

Pascual, Roberto e al. (1988). *La Dirección de Centros Educativos: Informe sobre la Situación Actual en Diferentes Países*. Vitoria-Gasteiz.

Patinha, Maria da Piedade Salavessa (1999). *O Sistema Educativo na República da Guiné-Bissau: Contribuição para o Estudo da Política Educativa 1960-1990* (texto policopiado).

Pereira, Aristides (1977). *Relatório do C.S.L ao III Congresso do PAICG – Resolução Geral Estatutos, a Direcção Eleita*. Bolama, Imprensa Nacional.

Pereira, Aristides (1976). *Relatório do C.S.L e Resolução Geral do C.S.L*. Reunião Ordinária. Bolama, Imprensa Nacional.

Pereira, Aristides (2002). *Guiné-Bissau e Cabo Verde, Uma Luta, Um Partido e Dois Países*. Lisboa, Editorial Notícias.

Pires, Eurico Lemos (1993). *Escolas Básicas Integradas como Centros Locais de Educação Básica*. Porto, Sociedade Portuguesa de Ciências de Educação.

Pires, Eurico Lemos (1989). *O Ensino Básico em Portugal*. Porto, Edições Asa.

Popkewitz, Thomas S. (1997). *Reforma Educacional, Uma Política Sociológica*. Porto Alegre, Artes Médicas.

Pontón, Beatriz Calvo e al (2002). *La Supervisión Escolar de la Educación Primaria en México: Prácticas, Desafíos y Reformas*. Paris, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

- Porto Editora (2004). *Legislação Essencial para o Professor*. Porto, Porto Editora.
- Portugal, Gabriela (2004). Melhorar a Educação de Infância na Guiné-Bissau. In *Revista de Universidade de Aveiro*, Ano 1, Outubro de 2004.
- Puelles Benítez, Manuel de (1987). *Política y Administración Educativas*. Madrid, U.N.E.D (Universidade Nacional de Educação a Distância).
- Puelles Benítez, Manuel *et al* (1986). *Elementos de Administração Educativa*. 2ª Edición. Madrid, Ministério de Educación y Ciência.

R

- Rakotomalala, Pierre e Le Thanh Khoi (1981). *A Educação no Mundo Rural*. Lisboa, Moraes Editores.
- Rema, Henrique Pinto, O.F.M. (1982). *História das Missões Católicas da Guiné*. Braga. Editorial Franciscana.
- Rocha, Abel Paiva de (1999). *Avaliação de Escolas*. Edições Asa, Porto.
- Roldão, M. C. (1999). *Gestão Curricular: Fundamentos e Práticas*. Lisboa, Ministério da Educação.
- Rondinelli, Dennis A., Middleton, J. and Verspoor, A. M. (1990). *Planning Education Reform in Developing Countries: The Contingency Approach*. Durham (N.C.) and London, Duke University Press.
- Rontopoulou, Jeanne Lamoure (1998). *L' Evaluation de l'Enseignement Supérieur*. Paris, UNESCO, Institut International de Planification de l' Éducation.
- Rosa, Manuel Ferreira (1951). Ensino Rudimentar (Para Indígenas) em Angola e na Guiné Portuguesa. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume VI, nº 24.
- Rosas, Fernando (2004). *A Transição Falhada*. Lisboa, Notícias Editorial.
- Rosiska e Miguel Darcy de Oliveira (1978). *Guiné-Bissau: Reinventar a Educação*. 1ª Edição. Lisboa, IDAC, Sá da Costa.
- Rwehera, Mathias (1999). *L'Éducation dans les "Pays les Moins Avancés": Quelle Marge de Manœuvre?* Paris, L' Harmattan.

S

- Sá-Chaves, Idália (2000). *Formação, Conhecimento e Supervisão: Contributos nas áreas da formação de professores e de outros profissionais*. Aveiro, Universidade de Aveiro
- Sack, Richard (1981). Une Typologie des Réformes de l'Éducation. In *Perspectives*, vol. XI, nº I, 45-61.
- Sack, Richard (1994). Quelle Éducation pour Quel Développement ? In *Crises de l'Éducation en Afrique, Revista Afrique Contemporaine*, Numéro Especial, 68-74. Paris, Direction de la Documentation Française.

- Sack, Richard e Saidi, Mahieddine (1997). *Analyse Fonctionnelle de l'Organisation des Ministères de l'Éducation*. Paris, UNESCO: Institut International de Planification de l'Éducation.
- Sallán, Joaquín Gairín e Vidal, Pere Darder (1994). *Organización de Centros Educativos*. Madrid, Editorial Praxis.
- Santomé, Jurjo Torres, Paraskeva, João M., Apple, Michael W. et al (2003). *Ventos de Desescolarização, A nova Ameaça à Escolarização Pública*. Lisboa, Plátano Editora.
- Sardinha, R. M. Albuquerque e Horta, C. Picado (1966). Perspectivas da Agricultura Silvicultura e Pecuária na Guiné. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume XXI, nº 83.
- Sarmento, Manuel Jacinto (1999). *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas*. Porto, Edições ASA.
- Sarramona, Jaume Sarramona (2000) *Teoría de la Educación - Reflexión y normativa pedagógica*. Barcelona, Ariel Educación.
- Sena, Luiz de (1977). *L'Éducation en République de Guiné-Bissau, Situation et Perspectives*. Paris, IRFED.
- Silva, Eugénio Adolfo Alves da (2003). *O Burocrático e o Político na Administração Universitária – Continuidade e Rupturas na Gestão dos Recursos Humanos Docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)*. Tese de doutoramento. Braga, Universidade do Minho.
- Silva, Manuela e M. Tamen Isabel (1981). *Sistema de Ensino em Portugal*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Soares, Amadeu Castilho (1960). Acerca da “Educação de Base” na Guiné Portuguesa. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume XV, nº 59.
- Sousa Santos, Boaventura de (2001). *Transnacionalização da Educação. Da crise da Educação à “Educação”*. Lisboa, Edições Afrontamento.
- Spínola, António de (1972). *No Caminho do Futuro*. Lisboa, Agência-Geral do Ultramar.
- Svedberg, Peter e Zejan, Maio (1995). *Avaliação da Assistência Estrangeira, Desenvolvimento Macroeconómico, e Cooperação Sueca para o Desenvolvimento com a Guiné*. SASDA.

T

- Tavares, L. Valadares (1991). *Desenvolvimento dos Sistemas Educativos, Modelos e Perspectivas*. Lisboa, GEP, Ministério da Educação.
- Tedesco, C. (1998). *Profesores de Enseñanza Secundaria: Papel de Futuro, Aprender para un Futuro. La Educación Secundaria, Pivote del Sistema Educativo*. Madrid, Fundación Santillana.
- Teixeira, Manuela (1995). *O Professor e a Escola: Perspectivas Organizacionais*. Portugal, Editora Mcgraw-Hill.

- Teixidó Planas, Martí (1997). *Supervisión del Sistema Educativo*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Tenzer, N. (1992). *La Sociedad Despolitizada. Ensayo sobre los Fundamentos de la Política*. Barcelona, Paidós.
- Tiana, A. (1993). *Evaluación de Centros y Evaluación del Sistema Educativo*. Ponencia en las Jornadas estatales de la Asociación de Inspectores de Educación (Confederación de España), Alicante (texto policopiado).
- Tiana, A. (1996). La Evaluación de los Sistemas Educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, Janeiro-Abril.
- Tuckman, Bruce W. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

U

- UNESCO (1962). *International Conference on Educational Building. London: Final Report*. Paris, UNESCO.
- UNESCO (1985). *La Democratización de l'Éducation* (Documento policopiado). Paris, UNESCO.
- UNESCO (1979). *As Funções da Administração da Educação, Planeamento e Administração da Educação e Equipamentos Educativos*. Módulos de Formação. Lisboa, GEP/ME.
- UNESCO (2000). *O Direito à Educação. Uma Educação para Todos Durante a Vida*. Relatório Mundial sobre a Educação 2000. Porto, Edições ASA.
- UNICEF (1999). *Manuel d'Application de la Convention Relative aux Droits de l'Enfant*. UNICEF.
- UNICEF (2001). *Violences Faites aux Femmes en Afrique de L'Ouest et du Centre*. Bureau Régional Afrique de L'Ouest et du Centre. UNICEF.
- UNICEF (2002). *Situação Mundial da Infância*. UNICEF.

V

- Vieira Có, Joãozinho (2001). *As Consequências Jurídico-Constitucionais do Conflito Político-Militar da Guiné-Bissau*. Associação "Rete Guinea Bissau" onlus via Angiolo Emo, 54-37138, Verona.

W

- Warnock, Mary (1989). *Una Política Común de Educación: Bases para una Reforma Global*. Madrid, Ediciones Paidós.
- Watzlawick, P. et al (1980). *Teoría de la Comunicación Humana*. Barcelona, Herder.

Z

Zabalza, Miguel (1987). *Diseño y Desarrollo Curricular*. Madrid, Narcea Ediciones.

Bibliografia sobre a Guiné-Bissau

- Belo, Domingos, Barbosa, Jorge e Santos Júlio (2002). Aprender com o Sul: Da ESE para o Interior da Guiné-Bissau. In *Revista Escola Superior de Educação de Viana do Castelo*, 4º Volume, 2002.
- Bicari, Lino (2004). *Relatório sobre Escolas Comunitárias*. Bissau, Direcção Geral do Ensino Básico, Ministério da Educação Nacional.
- Brito, Eduíno (1966). A Revogação do Estatuto dos Indígenas e o Problema da Sobrevivência dos Estatutos de Direito Privado Local nas Províncias Ultramarinas. In *Boletim Cultural da Guiné*, Volume XXI, nº 82.
- Cabral, Amílcar (1974). *Alguns Princípios do Partido*. Lisboa, Seara Nova.
- Cabral, A. (1978). Unidade e Luta. A Arma da Teoria. In *Obras Escolhidas*, Vol. I. Lisboa, Seara Nova.
- Carreira António (1953). A Educação dos indígenas africanos pela Administração. In *Boletim Cultura da Guiné Portuguesa*, Volume VIII, nº 29, pp. 89-106.
- Dâmaso, Maria Fernanda (1997). *Educação e formação de Quadros na Guiné-Bissau* (texto policopiado).
- Davidson, Basil (1975). *A libertação da Guiné, Aspectos de uma Revolução Africana*. 1ª edição portuguesa, Livraria Sá da Costa.
- Dinis, A.J. Dias (1948). *O Problema do Ensino Indígena na Colónia da Guiné*. Lisboa.
- Henrique Pinto Rema, O.F.M. (1982). *História das Missões Católicas da Guiné*. Braga, Editorial Franciscana.
- Ferreira, Eduardo Sousa (1974). *Le Colonialisme Portugais en Afrique: La Fin d'une ire*. UNESCO, Paris.
- Freire, Paulo (1984). *Cartas à Guiné-Bissau. Registos de uma Experiência em processo*. 4ª Edição. S. Paulo, Editora Paz e Terra.
- Furtado, Alexandre (1986). Projecto de Investigação sobre a História do Ensino na Guiné. In *Revista Soronda*, nº1, Janeiro de 1986, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP).
- Guterres, António et al (1985). *A Educação na República da Guiné-Bissau, Análise Sectorial*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Koudawo, Fafali e Mendy, Peter Karibe (1996). *Pluralismo Político na Guiné-Bissau, uma Transição em Curso*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.
- Jau, Mamadú (1999). *Intervenção Rural Integrada, a experiência do Norte da Guiné-Bissau*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
- Lepri, Jean-Pierre (1989). *Education et Nationalité en Guinée-bissau, Contribution à l'Etude de l'Endogène en Education*. (Multicopié) par Reproduction Service, 72, Rue Eugène Pons, 69004 Lyon.
- Levy, Isabel Ribeiro (2001). *Centro de Animação Infantil (CAI) e as Escolas Populares no Bairro de Quelelé: Diagnóstico da situação* (Texto policopiado). Bissau.
- Lopes, Carlos (1987). *A Transição Histórica na Guiné-Bissau*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.

- Macedo, Francisco de (1978). *A Educação na República da Guiné-Bissau: o Passado, as Transformações do Presente, as Perspectivas do Futuro*. Braga, Editorial Franciscana.
- Maria Dulce Borges (1996). *Contribution a l'étude de la Professionnalisation des Enseignants en Afrique Subsaharienne: Le cas de la Guinée-Bissau*. Université de Nanterre, Paris X, Département des Sciences psychologiques e des Sciences de l'éducation (DEA en Sciences de L'Éducation).
- Cabral, A. (1978). Unidade e Luta. A Arma da Teoria. In *Obras Escolhidas*, Vol. I. Lisboa, Seara Nova.
- Mendes, José Luís Morais Ferreira (1969). Problemas e Perspectivas do Desenvolvimento Rural da Guiné. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume XXIV, nº 96.
- Mendy, Peter Karibe (1994). *Colonialismo Português em África: A tradição de Resistência na Guiné-Bissau (1879-1959)*. Bissau, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.
- Ministério da Educação Nacional (1991). *Guia do Professor*. Bissau, Editora Escola/INDE.
- Ministério do Ultramar (1966). *O Ensino no Ultramar*. Agência-Geral do Ultramar. Lisboa, Gráfica Imperial, Lda.
- Ministério do Ultramar (1970). *Relatório das Actividades do Ministério do Ultramar no Ano de 1970*. Agência – Geral do Ultramar. Lisboa, Tipografia de António Coelho Dias Lda.
- Neto, José Augusto Pereira (1992). *Avaliação do Projecto Experimental de Descentralização do Ministério da Educação da Guiné-Bissau*. Lisboa.
- Oliveira, J. (1991). *Desenvolvimento da Agricultura e a Lei da Terra*, Bula.
- Patinha, Maria da Piedade Salavessa (1999). *O sistema educativo na república da Guiné-Bissau: contribuição para o estudo da política educativa 1960-1990* (texto policopiado).
- Pereira, Aristides (1977). *Relatório do C.S.L ao III Congresso do PAICG – Resolução Geral Estatutos, a Direcção Eleita*. Bolama, Imprensa Nacional.
- Pereira, Aristides (1976). *Relatório do C.S.L e Resolução Geral do C.S.L*. Reunião Ordinária. Bolama, Imprensa Nacional
- Portugal, Gabriela (2004). Melhorar a Educação de Infância na Guiné-Bissau. In *Revista de Universidade de Aveiro*, Ano 1, Outubro de 2004.
- Rosa, Manuel Ferreira (1951). Ensino Rudimentar (Para Indígenas) em Angola e na Guiné Portuguesa. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume VI, nº 24.
- Rosiska e Miguel Darcy de Oliveira (1978). *Guiné-Bissau: Reinventar a Educação*, 1ª Edição. Lisboa, IDAC, Sá da Costa.
- Sardinha, R. M. Albuquerque e Horta, C. Picado (1966). Perspectivas da Agricultura Silvicultura e Pecuária na Guiné. In *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume XXI, nº 83.

- Sena, Luiz de (1977). *L'Éducation en République de Guiné-Bissau, Situation et Perspectives*. Paris, IRFED.
- Soares, Amadeu Castilho (1960). Acerca da “Educação de Base” na Guiné Portuguesa. *In Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, Volume XV, nº 59.
- Fonseca, Maria Luísa de Sola Mendes da (1995). *Projecto ensino-aprendizagem da língua portuguesa no ensino básico na Guiné-Bissau: uma estratégia de cooperação para o desenvolvimento?* (texto policopiado).
- Svedberg, Peter e Zejan, Maio (1995). *Avaliação da Assistência Estrangeira, Desenvolvimento Macroeconómico, e Cooperação Sueca para o Desenvolvimento com a Guiné*, SASDA.
- Vieira Có, Joãozinho (2001). *As Consequências Jurídico-Constitucionais do Conflito Político-Militar da Guiné-Bissau*. Associação “Rete Guinea Bissau” onlus via Angiolo Emo, 54-37138, Verona.

Outros Documentos consultados

- Acordo Específico sobre Apoio à Importação de Matérias de Ensino para a Escola Secundária, Entre Governo da Guiné-Bissau e o Governo da Suécia. Abril, 1993.
- Ajuda Memória da Missão de Seguimento Avaliação do Meio Percurso, 13-18 de Maio de 2002.
- Ajuda Memória. Projecto de Apoio à Educação Básica, Missão de Avaliação do Meio percursos, 28 Janeiro – 6 de Fevereiro de 2002.
- Ajuda memória da Missão de Supervisão do Projecto, de 16-24 de Junho de 2004.
- Comissariado de Estado da Educação Nacional e Cultura. Centro de Formação e Superação de Professores “Máximo Gorki” de Co, Balanço Anual de Actividades, Ano lectivo 1975/1976.
- Comissariado de Estado da Educação Nacional (1978). *Relatório sobre as Actividades do “Máximo Gorki” de Co*. Departamento de Formação e Superação de Professores.
- Comissariado de Estado da Educação Nacional (1976). *Relatório de 1976*. Gabinete de Planificação e Estatísticas.
- Comissariado de Estado da Educação Nacional (Março de 1978). *Relatório 1977*. Gabinete de Estatística e Planeamento.
- Comissariado de Estado da Educação Nacional (1978). “I Encontro de Ministros da Educação e Educadores de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe, Bissau, Guiné-Bissau”. *In Revista Educação*, nº4, Maio (número temático).
- Comissariado de Estado da Educação Nacional (1980). *Balanço Geral das Actividades*. Bissau, Dezembro de 1980.

- Conselho da Revolução (1981). *Programa do Governo Provisório*. Bissau, Imprensa Nacional – INACEP.
- Constituição da República da Guiné-Bissau, de 1974.
- Direcção Geral do Ensino Básico (2001). *Sistema de Avaliação das Aprendizagens Ensino Básico*.
- Escola Superior de Educação de Setúbal (Setembro de 2002). *Relatório de Curso Intensivo para a Unificação do Ensino Básico*.
- Governo de Unidade Nacional (2000). *Relatório do Exercício*. Apresentado pelo Primeiro-Ministro, Francisco José Fadul.
- Governo da Guiné-Bissau (2003). *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP)*.
- INDE (1999) *Ações a efectuar no âmbito da Formação em Exercício e da Reactivação das Comissões de Estudo*. INDE, Bissau.
- INDE (2003). *Programa de Ensino Básico Unificado*. Versão Experimental, INDE.
- INDE (Março 2003). *Programa de Experimentação do Ensino Básico Unificado – Relatório de Actividades*.
- Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (2000). *Declaração de Política Educativa*. Novagráfica Lda.
- Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (2000). *Orientações Gerais para Ensino de Formação*. Novagráfica Lda.
- Ministério da Educação Ciência e Tecnologia (2000). *Plano de Acção 2000-2001*. Bissau.
- Ministério da Educação Ciências e Tecnologia (2000). *Anuário Estatístico 1999/2000*. Gabinete de Estudos e Planeamento FIRKIDJA.
- Ministério da Educação Nacional (1988). *Análise de dados Estatísticos do Ensino Básico (1991/1992 a 1997/98 e Previsões para o Horizonte 2000*. Unidade de Coordenação de Projecto de Apoio à Educação Básica “FIRKIDJA”.
- Ministério da Educação Nacional (2002). *Relatório de Actividades da Assistência Técnica em Recursos Humanos, Ano 2001*. Elaborado por João A. Fonseca Mendes.
- Ministério da Educação Nacional (Novembro de 1997). *Projecto de Apoio à Educação Básica “Firkidja”, Manual de Implementação do Projecto (MIP)*, Novembro de 1997.
- Ministério da Educação Nacional (1981). *Bases para implantação de um Sistema Nacional de Educação e Formação – SNEF*.
- Ministério da Educação Nacional (2002). *Plan Cadre des Nations Unies pour L'Aide au Développement de la Guiné-Bissau*. UNDAF – Edition.
- Ministério da Educação Nacional (1999). *Plano Quadro Nacional, Educação para o Desenvolvimento Humano na Guiné-Bissau (Documento Revisto)*.
- Programa do Governo Provisório de 1981.
- Programa do Governo do PAIGC de 1994.

Programa do Governo de Coligação PRS/RGB de Base Alargada, de Abril de 2000.

Programa do Governo de PRS de Consenso Nacional, de Abril de 2001.

Programa do Governo do PAGC de 2004.

Projecto de Apoio à Educação Básica – PAEB/Firkidja (2002). *Adenda ao Manual de Implementação do Projecto*.

SALL, Pr. Hamidou (2004). Rapport de Mission sur Les Institutions des Enseignants en Guiné-Bissau. Unesco.

Secretaria de Estado do Emprego e Luta Contra a Pobreza (2000). *Documento de Estratégia nacional para a Redução da Pobreza*.

Secretaria de Estado do Plano e Orçamento, Instituto Nacional de Estatística e Censo, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Dezembro 2000). *Relatório do Inquérito aos Indicadores Múltiplos (MICS)*. UNICEF.

Seminário Nacional de Reflexão sobre “A problemática do Emprego e da Formação Profissional na Guiné-Bissau” – A Formação Profissional na Guiné-Bissau: Políticas, Estratégias e Reformas Estruturais. Elaborado por Manuel Rambout Barcelos, 1996.

Subsídios para a organização da formação em serviço dos professores do ensino básico. Bissau, Abril de 1998.

Universidade Amílcar Cabral (s/d). *Introdução, Organograma*.

Legislação consultada

Guiné-Bissau

Decisão nº 7/77, de 15 de Março de 1977 – Cria o Conselho Nacional de Cultura sob a autoridade do Presidente do Conselho de Estado.

Decisão nº 14/81, de 13 de Julho de 1981 – Aprova o Programa do Governo Provisório.

Decisão nº 16/88, de 26 de Outubro – Ratifica o Contrato de Crédito de Desenvolvimento (Projecto para a Melhoria do Ensino Básico).

Decreto 36/75, de 7 de Junho de 1975 – Dispensas de exame e prestação de provas de exames nas escolas de ensino secundário.

Decreto 48/75, de 24 de Setembro de 1975 – Fixa a data de abertura das aulas em todos os estabelecimentos de ensino do país e estabelece condições de matrícula dos alunos.

Decreto nº 25/A/78, de 28 de Agosto de 1978 – Fixa as idades para as matrículas nos diferentes escalões de ensino.

Decreto nº 2/80, de 12 de Janeiro de 1980 – Cria a Escola Nacional de Música “José Carlos Schwartz”.

Decreto nº 5/82, de 9 de Junho de 1982 – Cria a Comissão Nacional para UNESCO sob a presidência do Ministro da Educação Nacional.

Decreto nº 31/84, de 10 de Novembro – Cria o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP).

Decreto nº 60/88, de 30 de Dezembro – Aprova a Estratégia de Desenvolvimento da Educação da República da Guiné-Bissau.

Decreto nº 61/88, de 30 de Dezembro – Aprova o Regulamento da Carreira Docente.

Decreto nº 6/91, de 20 de Maio – Cria o Concelho Nacional para Eliminação do Analfabetismo, sob a tutela do Ministro da Educação, que o preside.

Decreto nº 7/91 de 20 de Maio – Aprova o Estatuto Base das Escolas Particulares.

Decreto 16/89, de 24 de Julho – Cria o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (INDE).

Decreto nº 16:473, de 6 de Fevereiro de 1929. Estatuto Político, Civil e Criminal aplicado aos indígenas de Guiné, Angola e Moçambique, incluindo os das áreas do território sob a administração das companhias privilegiadas. Boletim Oficial da Guiné nº 13.

Decreto nº 422/71, de 18 de Setembro de 1971. Aprova o Regulamento das Escolas de Artes e Ofícios. 3ª Suplemento ao Boletim Oficial nº4, de 31 de Janeiro de 1972.

Decreto nº 542/72, de 22 de Dezembro de 1972. Aprova o Estatuto Político-Administrativo da Província da Guiné. Suplemento ao Boletim Oficial da Guiné nº. 51, de 26 de Dezembro de 1972.

Decreto nº 16:199, de 6 de Dezembro de 1928. Suplemento nº 6 ao Boletim Oficial da Guiné nº 2 de 15 de Fevereiro de 1939.

Decreto-Lei nº 48 527, de 14 de Agosto de 1968. Cria Cursos de Formação e Actualização de Professores do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário. Boletim Oficial nº 35.

Decreto-Lei nº 47 480. Unificação do 1º Ciclo do Ensino Liceal e do Ciclo Preparatório. Boletim Oficial da Guiné nº 44, de 4 de Novembro de 1967.

Decreto-Lei nº 31:207, de 5 de Abril de 1941. Publica o Estatuto Missionário. Suplemento ao nº 25, de 25 de Junho de 1941.

Despacho nº 13/91, de 4 de Setembro – Aprova o Regulamento do Liceu João XXIII.

Despacho de 13 de Janeiro de 1975 – Nomeia responsáveis para inspecção às regiões.

Despacho de 30 de Agosto de 1978 – Regulamenta as condições de renovação de Bolsas de estudo aos estudantes no estrangeiro.

Despacho de 23 de Fevereiro de 1976 – Condições para ministrar cursos de explicações por indivíduos privados.

Despacho do Secretário Geral de 31 de Dezembro de 1968. Cursos de Monitores Escolares, Normas provisórias. Boletim Oficial da Guiné, nº 40, de 28 de Janeiro de 1969.

Diploma Legislativo nº 1912-A. Regulamento do Ensino Primário Elementar. Boletim Oficial da Guiné, Número 21, de 26 de Maio de 1971.

Diploma Legislativo nº 6/72, de 26 de Setembro de 1972. Regula o funcionamento da Escola de Magistério Primário. Boletim Oficial da Guiné nº 39, de 26 de Setembro de 1972.

Portaria Nº 83, de 18 de Setembro de 1918. Aprova o Regulamento de Instrução Primária da Província. Boletim Oficial da Guiné, nº 24.

Portaria nº 56, de 5 de Maio de 1941. Transferência de Escolas de Ensino Primário Elementar e Rudimentar. Boletim Oficial da Guiné, nº 18.

Portaria nº 166, de 4 de Novembro de 1940. Publica o Regulamento do Ensino Primário Elementar e Rudimentar da Guiné. Boletim Oficial da Guiné, nº 45, de 4 de Novembro de 1940.

Ministério do Ultramar. *Ciclo Preparatório do Ensino Secundário*. Legislação, Agência Geral do Ultramar, Lisboa, MCMLXX.

Portugal

Decreto-Lei nº 312/99. Estrutura e Progressão na Carreira Docente.

Decreto-Lei nº 1/98. Estatuto da Carreira Docente.

Decreto-Lei nº 207/96. Regime Jurídico da Formação Contínua dos Professores.

Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de Outubro. Lei Orgânica do Ministério da Educação.

Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio. Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação.

Lei nº 46/86, de 14 de Outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei nº 115/97, de 19 de Setembro. Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei 24/99, de 22 de Abril. Alterações ao Regime de Autonomia, Administração e Gestão de Estabelecimentos de Ensino.

Revistas e Jornais

Afrique Contemporaine, numéro spécial, Crises de Éducation en Afrique, nº 172, octobre-décembre, 1994.

Afrique Contemporaine, numéro spécial, L'état en Afrique: entre le global e le local, nº 1999, Juillet-septembre, 2001.

Afrique et Développement (1999). Vol. XXIV, N.ºs 3 e 4.

Boletim Cultural da Guiné Portuguesa nº. 29, Janeiro de 1953.

Jornal Banobero n.º 126 e 127.

Perspectives, n.º 113, Vol. XXX, nº1, mars 2000.

Perspectivas, n.º 114, Vol. XXX, nº2, junho 2000.

Perspectivas, n.º 115, Vol. XXX, n.º3, septiembre 2000.